

LA PLANIFICATION GOUVERNEMENTALE AU QUEBEC

Un exemple: les Missions Régionales de Planification.

par

Jean-Pierre Marquis

Essai soumis au Département de Service  
Social à la Faculté des Arts de  
l'Université de Sherbrooke pour l'obtention  
de la Maîtrise en Service Social.



**Cégep** de l'Abitibi-Témiscamingue  
**Université** du Québec en Abitibi-Témiscamingue

### **Mise en garde**

La bibliothèque du Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue a obtenu l'autorisation de l'auteur de ce document afin de diffuser, dans un but non lucratif, une copie de son œuvre dans Depositum, site d'archives numériques, gratuit et accessible à tous.

L'auteur conserve néanmoins ses droits de propriété intellectuelle, dont son droit d'auteur, sur cette œuvre. Il est donc interdit de reproduire ou de publier en totalité ou en partie ce document sans l'autorisation de l'auteur.

## REMERCIEMENTS

Mes remerciements les plus sincères s'adressent à Monsieur Roland Charbonneau, mon directeur de thèse, à Monsieur Lucien Paquette et Madame Nicole Dorin lecteurs.

Je dois également remercier mon épouse Janine et mes enfants qui ont depuis un an si souvent limité leurs activités pour créer, à la maison, un atmosphère propice au travail.

Enfin un grand merci à Madame Francyne Bouchard qui a su traduire mes hiéroglyphes en un texte on ne peut plus clair.

## PREFACE

Né en Abitibi-Témiscamingue et ayant demeuré dans plusieurs des agglomérations urbaines de la région, je connais très bien et j'aime ce pays où je continue à demeurer pour occuper, avec des citoyens de moins en moins nombreux, le territoire.

J'ai eu l'occasion de suivre de très près les travaux de la Mission de planification du Nord-Ouest, d'abord comme directeur du Conseil de Développement Social du Nord-Ouest (C.D.S.N.O.Q.) mais aussi à titre de secrétaire du Conseil Economique Régional du Nord-Ouest Québécois (C.E.R.N.O.Q.)

La planification régionale (d'alors 1970-1971) m'apparaissait d'une importance capitale pour orienter, susciter et initier le développement économique-socio-politique et culturel de ma région et ce avec la participation assidue de mes concitoyens.

Quelle ne fut ma déception de voir tant d'efforts et particulièrement l'Avis du C.E.R.N.O.Q. et du C.D.S.N.O.Q. être mis de côté. Mais c'est surtout la décision gouvernementale de ne pas engager le débat public nécessaire à une véritable planification du développement de ma région qui me peina le plus.

C'est cette déception, mais aussi ma croyance dans les concepts de la planification qui m'ont guidé dans le choix de l'objet de cette thèse. Elle aura servi principalement à me situer théoriquement et pratiquement en dehors de mes expériences personnelles pour mieux saisir les forces en présence dans les régions du Québec moderne.

Elle me permet surtout d'ancrer ma barque dans le bassin de la Baie James et de continuer avec mes concitoyens à croire dans un développement de la région qui garantit aux Abitibiens et aux Témiscamiens une qualité de vie en même temps qu'un sens profond à cette vie...

## TABLE DES MATIERES

	Page
REMERCIEMENTS .....	
PREFACE .....	
PRESENTATION .....	1
FONDEMENTS .....	7
Cadre conceptuel .....	
Définition des termes .....	18
Contexte socio-politico-économique du Québec .....	33
Les motivations politiques de la planification régionale au Québec .....	44
PREMIERE PARTIE - LES MISSIONS .....	53
A- Le contexte de chaque mission .....	
B- Etude comparative .....	71
1- des procédés .....	
2- de la participation des ministères .....	73
3- des objectifs généraux .....	75
4- des objectifs sectoriels ou spécifiques .	77
DEUXIEME PARTIE - DESCRIPTION DE LA SITUATION .....	83
A- Etude comparative des travaux de chaque mission .	
B- Les conclusions des études de situation; concordances et différences régionales .....	96

	Page
TROISIEME PARTIE - LES CONTENUS .....	119
A- Etude comparative par secteur des programmations .....	
B- Etude des priorités et des objectifs de l'esquisse régionale de développement .....	125
QUATRIEME PARTIE - LA CONSULTATION .....	141
A- Les fonctions des C.R.D. par rapport au déroulement des missions .....	142
B- La création des comités consultatifs sectoriels, leur fonctionnement et influence sur les objectifs et programmes déterminés .....	145
C- Les avis des C.R.D. ....	155
D- Le financement de la consultation .....	164
E- La poursuite des consultations .....	165
CINQUIEME PARTIE - LES RESULTATS .....	170
A- Les missions qu'ossa donne? .....	171
B- Comparaison des résultats des missions avec les résultats du B.A.E.Q. ....	194
CONCLUSION .....	202
BIBLIOGRAPHIE .....	207

## LISTE ET SIGNIFICATION DES CYGLES

A.R.D.A.	: Aménagement Rural et Développement Agricole.
A.S.J.	: Action Sociale Jeunesse.
B.A.E.Q.	: Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec
C.A.P.	: Comité d'action politique.
C.E.Q.	: Corporation des Enseignants du Québec.
C.E.R.	: Conseil économique régional.
C.E.R.N.O.Q.	: Conseil économique régional du Nord-Ouest Québécois.
C.D.S.N.O.Q.	: Conseil de Développement Social du Nord-Ouest Québécois.
C.J.C.	: Compagnie des Jeunes Canadiens.
C.O.E.B.	: Conseil d'orientation économique du Bas St-Laurent.
C.O.E.Q.	: Conseil d'orientation économique du Québec.
C.O.M.	: Conseil des oeuvres de Montréal.
C.R.A.R.	: Centre de recherche en aménagement régional.
C.R.E.E.G.I.M.	: Conseil Régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Iles de la Madeleine.
C.R.D.	: Conseil régional de développement.
C.S.N.	: Confédération des Syndicats Nationaux.
F.R.A.P.	: Front d'action politique.
F.L.Q.	: Front de libération du Québec.
F.T.Q.	: Fédération des travailleurs du Québec.
O.P.Q.	: Office de planification du Québec.
O.P.D.Q.	: Office de planification et de développement du Québec.
T.E.Q.	: Travailleurs étudiants du Québec.



## LISTE DES TABLEAUX ET CARTES

	Page
Tableau 1 - Population totale, évolution 1961 à 1971 .....	55
Tableau 2 - Poids relatif de la population régionale 1961-1971 en pourcentage de la population du Québec .....	56
Tableau 3 - Répartition de la population par grand groupe d'âge 1961-1971 et pourcentage .....	57
Tableau 4 - Bilan migratoire 1961-1971 .....	58
Tableau 5 - Répartition de la population active 1961-1971 .....	59
Tableau 6 - Taux de chômage 1961-1971 .....	60
Tableau 7 - Revenu annuel moyen provenant d'un emploi de la population active par travailleur 1960-1970 .....	61
Tableau 8 - Revenu personnel disponible per capita 1961-1971 ..	62
Tableau 9 - Répartition de la population régionale 1971 .....	67
Tableau 10- Répartition de la population rurale-urbaine 1961-1966-1971 .....	68
Tableau 11- Croissance de la valeur ajoutée par région 1956-1966 .....	70
Tableau 12- Participation des ministères et services gouvernementaux aux missions de planification .....	74
Tableau 13- Qualification de la description de la situation régionale selon dix variables .....	95
Tableau 14- Qualité des objectifs dégagés par la Mission du Saguenay Lac St-Jean .....	128
Tableau 15- Qualité des objectifs dégagés par la Mission Abitibi-Témiscamingue .....	129
Tableau 16- Qualité des objectifs dégagés par le Projet Estrée.	134
Tableau 17- Priorités dégagées pour chaque Mission .....	136
Tableau 18- Secteurs ayant fait l'objet de consultation par les C.R.D. pendant et suite aux Missions .....	154
Tableau 19- Exemples d'avis donnés par chaque C.R.D. dans le secteur Forêt .....	162
Carte - Régions à l'étude .....	66

## PRESENTATION

La planification est souvent décrite comme le défi du temps présent dans le but de maîtriser l'avenir. La planification par contre ne doit pas être un programme imposé d'en haut et un uniforme dont on revêt indistinctement tous les groupes, toutes les régions. Dans ses concepts la planification peut être qualifiée de différentes façons: globale, sectorielle, régionale, locale, gouvernementale et ainsi de suite selon l'angle ou le biais avec lequel elle est présentée ou discutée publiquement.

Vouloir aborder toutes ces facettes de la planification serait illusoire et vain car il me faudrait les effleurer trop rapidement et ce travail serait loin de répondre aux exigences universitaires. Je limiterai mon champ d'étude à l'objet plus spécifique de la planification gouvernementale au Québec. Ce sujet est encore réduit dans sa spécificité aux trois exemples de planification gouvernementale des années 1969 à 1973 soit les Missions régionales de planification.

Mes motivations et mes intentions d'analyse d'un tel sujet étaient dans un premier temps de comparer les actions et activités de chacune des trois Missions et dans un deuxième temps de critiquer certains concepts et certains résultats apparents ou latents. Le fruit de ce

travail constitue en quelque sorte une "analyse évaluative" des interventions de planification proposées par et dans les textes officiels des Missions régionales et ce à l'aide de l'approche systémique. Cette analyse n'est pas complète puisque plusieurs éléments importants n'ont pas pu être vérifiés au moment où se déroulait l'action. C'est une analyse descriptive et comparative de trois (3) tentatives de planification régionale que je fais avec l'aide d'un cadre conceptuel motivant une appréciation de l'action qui s'est déroulée et c'est en ce sens que je peux dire qu'il s'agit d'une analyse évaluative.

C'est un lieu commun au Québec que d'affirmer que la planification gouvernementale est un échec. De nombreux experts l'affirment (1) mais ce qui me frappe le plus dans ce constat d'échec c'est le discours des "experts" du peuple, les citoyens eux-mêmes qui parviennent à la même conclusion:

*"Nous autres, on en a vu et on va en voir encore une gang de fonctionnaires qui vont nous demander de participer à la consultation pour l'aménagement du territoire; mais tu peux leur dire qu'on avait embarqué dans ces salades là lors de la Mission de planification, ça été la première fois et tu peux me croire que c'était la dernière. Y a plus un crisse qui va nous faire acheter de la participation tronquée ou de la consultation paquetée". (2)*

C'est ce genre de réflexions qui m'incite et me motive à faire cette analyse des Missions régionales de planification au Québec en tentant

---

(1) Entre autre Jacques Benjamin, Planification et Politique au Québec, P.U.M. 1974.

(2) Paroles tirées de: Une consultation auprès des comités de citoyens et des groupes populaires, Rapport du Conseil des Affaires Sociales et de la Famille, 1975, page 132.

de répondre à un certain nombre de questions qui sont de nature à faciliter le jugement du lecteur et c'est en ce sens que l'analyse est évaluative.

De façon abstraite nous pouvons dire que l'évaluation tente de répondre à un certain nombre de questions au sujet de certaines entités lesquelles sont ou pourraient correspondre aux différents instruments propres à la planification tels: ses procédés, ses approches, ses processus, ses programmes, ses objectifs, ses contenus etc.

L'object donc de cette étude des Missions de planification régionales au Québec est une analyse descriptive et comparative de chacune des missions en introduisant des questions de nature et évaluative. Lorsque j'ai choisi d'étudier les Missions régionales de planification, c'est comme professionnel de l'intervention sociale collective que je me suis interrogé. A ce titre, depuis une dizaine d'années j'ai ressenti que ce mot "planification" avait chez mes concitoyens québécois une certaine signification magique comme seuls les mythes et les mystères en font une représentation réelle ou imagée.

Je suis conscient de cette magie qu'on attribue à la planification comme technique d'intervention: il suffit de dire que quelqu'un planifie l'action à faire pour qu'on vous laisse le temps d'élaborer vos stratégies. Conscient également des attitudes consensuelles des gouvernements: il faut que tous soient d'accord pour faire de l'action une priorité, j'ai voulu faire l'étude des Missions de planification en tentant de saisir dans le temps, pour mieux les décrire, des faits qui pouvaient être comparés.

Par cette analyse mon objectif est de tenter de situer la planification gouvernementale régionale dans une perspective d'intervention auprès des collectivités. En d'autres mots est-ce que les résultats que nous pouvons constater à première vue pour ce genre d'intervention, sont de nature à susciter le développement d'une collectivité?

Les données utilisées ici sont les productions officielles i.e. le rapport publié par le maître d'oeuvre (l'Office de Planification et de Développement du Québec (O.P.D.Q.) après chaque opération dite de planification. Il s'agit donc de: l'Esquisse de plan régional, rapport synthèse, Mission de Planification du Saguenay Lac St-Jean (1969), l'Esquisse de plan régional, rapport synthèse, Mission de Planification du Nord-Ouest (1971) et du Projet Estrie, livre blanc sur le développement de l'Estrie (1972). Par une lecture simple et attentive de ces documents je procède à une analyse de contenu se rapportant à des questions ou des thèmes tels: les procédés, les approches, les processus, les programmes, les objectifs, les résultats etc... Les informations ainsi colligées et classées je fais ensuite des opérations d'analyse dont les procédés sont clarifiés dans les lignes et pages suivantes.

Le premier chapitre de cette analyse est consacré à la définition d'un cadre conceptuel et à la définition des termes de planification, région et intervention. De plus une description du contexte économique-socio politique des années 1960 à 1973 m'apparaît importante comme lieu de référence pour situer les actions de planification gouvernementales dans les régions à partir aussi des intentions politiques guidant ces

actions.

En second lieu, je traite des missions, du contexte de leur déroulement, des procédés utilisés et des objectifs généraux qui leur étaient assignés. C'est répondre ici à quelques questions: le où, c'est-à-dire en quel lieu se déroule l'action; le qui, c'est-à-dire le maître d'oeuvre; le quoi, c'est-à-dire quels sont les objectifs généraux de l'action; le comment, c'est-à-dire avec quels instruments se fait l'action. C'est une mise en situation plus spécifique de l'objet d'étude ou déjà un certain nombre de comparaisons sont possibles.

L'intervention sociale collective apprend à ses professionnels qu'un plan d'action est intimement lié à la description que l'intervenant fait de la situation d'intervention. Selon que cette dernière est plus ou moins préparée le contenu du plan d'action sera plus ou moins spécifique. Partant de ce principe, j'analyse chacune des descriptions de situation faite par les missions afin d'en faire ressortir les qualités. De plus selon les principes de l'approche systémique l'identification des besoins et la sélection des problèmes prioritaires sont les éléments nécessaires à l'établissement d'objectifs d'action. Ce chapitre situe donc de façon à les comparer les descriptions analytiques des situations propres à chaque région étudiée. C'est une analyse des besoins régionaux qui vont motiver l'action.

La quatrième partie traite spécifiquement du contenu des plans proposés aux populations régionales. Ce sont les objectifs, les intentions du planificateur qui sont analysés à l'aide d'un schéma

établissant la qualité d'un objectif. Nous retrouvons dans ce chapitre les propositions faites par les Missions aux populations régionales. Ce sont les résultats des études faites, c'est-à-dire ce qui est produit et offert par le système planificateur. En langage systémique ce sont les extrants bruts.

Tout système génère une rétro-action; alors les propositions d'objectifs de développement régional se devaient d'être injectées dans les populations régionales pour obtenir cette rétro-action. De plus, plusieurs théoriciens de la planification pensent qu'il est essentiel d'associer les populations aux décisions nécessaires au plan. Cette association des citoyens aux études de situation et à la programmation a été faite par un processus de consultation dont la quatrième partie décrit le déroulement. Ici, les comparaisons entre chaque mission sont faciles à faire puisque des opérations, partant du même principe, ont été conduites différemment avec des temps plus longs et des moyens améliorés. L'analyse consiste à comparer l'opérationnalisation de la consultation par rapport aux contenus de rétro-action.

Les actions et activités ainsi décrites ont conduit les populations régionales et leur plan vers des résultats. C'est l'analyse de ces derniers que je fais en tentant de faire ressortir les impacts économiques, politiques et idéologiques des missions. Ensuite je tente brièvement de comparer ces résultats avec ceux obtenus par le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.), expérience de grand intérêt en terme de planification-participation.

Enfin en guise de conclusion, j'essaie de reconstituer le système afin d'y dégager quelques nouvelles hypothèses ou pistes de recherche.

## FONDEMENTS

Ce chapitre explique le cadre général de l'analyse que fait ce document ainsi que les particularités d'application de ce cadre à la présente analyse. D'autre part vu la complexité de termes et de notions qui seront employées tout au cours de ce travail, il est de mise de procéder à un certain nombre de définitions. Enfin dans le but de situer l'action régionale je rappelle le contexte socio-politico-économique du Québec des années 1960 à 1973, et je tente une explication des motivations politiques soutenant la planification régionale.

### CADRE CONCEPTUEL

L'observation des phénomènes humains et leur mesure constituent sans aucun doute la plus grande préoccupation de la recherche en sciences sociales. Depuis des centaines d'années l'homme scrute les faits qui l'entourent afin de mieux les connaître et ainsi de mieux contrôler son environnement. Or l'approche utilisée jusqu'à maintenant cherche à ramener les faits, actions, phénomènes et autres à leurs éléments constitutifs les plus simples afin de les étudier en détail et de comprendre les types d'interrelations qui existent entre eux. Ensuite en modifiant une variable à la fois, on peut déduire donc prédire les



lois générales qui permettent de contrôler les propriétés mêmes de ces faits dans des conditions fort différentes. C'est essentiellement le processus de la recherche scientifique que l'on pourrait appeler l'approche analytique.

Que faire quand les éléments constitutifs des faits, actions et comportements ne peuvent pas être simplifiés, que notre analyse s'appuie sur une perception globale plutôt que sur la précision du détail et que la validation des faits à l'étude ne peut pas se faire par une preuve expérimentale elle-même située dans le cadre d'une théorie?

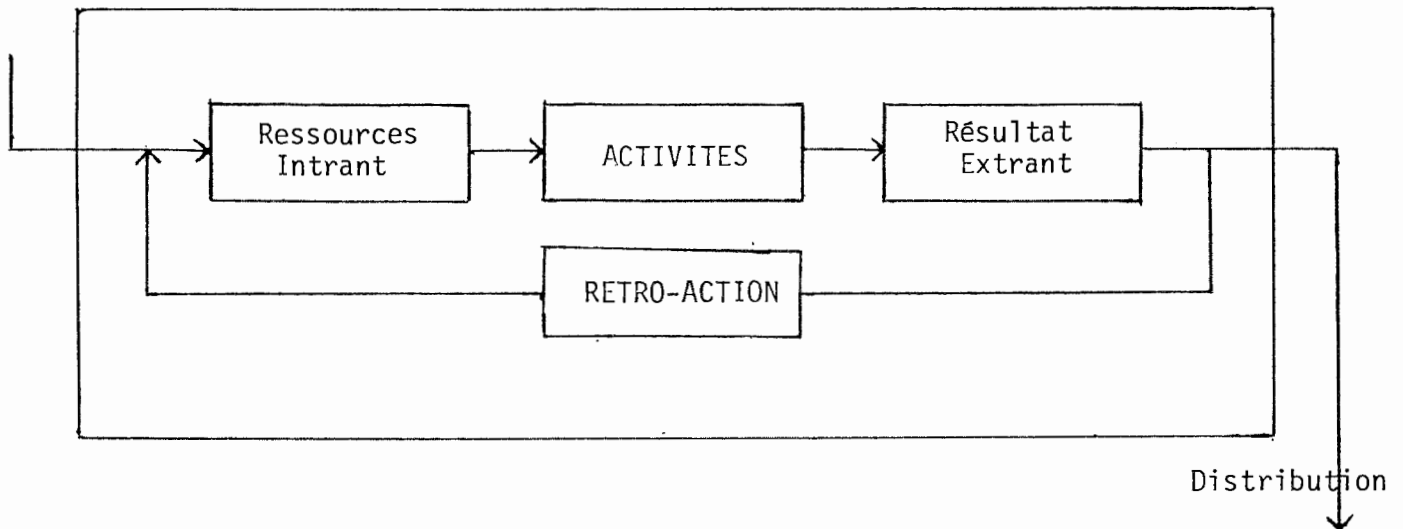
Les scientifiques ont au cours des années récentes trouver une approche qui permet une vue globale des faits et phénomènes c'est l'approche systémique. (1) Selon Kaufman l'approche systémique: *"est un type de processus logique d'analyse et de solution de problème qui s'applique à l'identification et à la résolution des problèmes d'action sociale les plus importants"*. (2) De plus par sa définition même, la notion de système se prête bien au genre d'analyse que j'ai l'intention de faire: *"un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but"*. (3) C'est la composition ou les éléments composants mêmes du système qui sont de nature à faciliter une analyse qui serait faite selon les termes

- 
- (1) Pour un tableau différentiel entre approche analytique et systémique voir: Rosnay Joël De, Le Macroscop, Seuil 1975, page 110.
  - (2) Kaufman Roger, Educational System Planning, Prentice Hall Inc. 1976, page 2.
  - (3) Rosnay Joël De, Le Macroscop, Seuil 1975, page 93.

de l'approche systémique. Ces éléments sont:

- A. un ou plusieurs résultats recherchés qu'on peut appeler extrants ou le terme anglais "output".
- B. des activités, ordonnées selon une séquence, c'est-à-dire que ces activités sont réalisées selon l'ordre et le sens du résultat recherché par le système.
- C. des ressources (intrants ou "input") dont l'agencement se fait en accord avec les résultats recherchés et la séquence d'activités prévues.
- D. un mécanisme d'ajustement qui consiste en l'obtention d'information de retour (rétro-action ou "feedback" permettant d'apporter s'il y a lieu, des modifications au niveau des choix et de l'allocation des ressources, du choix de la séquence d'activité et/ou de la définition du résultat recherché. Cette rétro-action ou information peut être considérée comme une nouvelle ressource dont dispose le système.
- E. enfin un processus de distribution par lequel le résultat produit par le système est généralement introduit sous forme de ressources dans un autre système.

On peut donc illustrer un système de la façon suivante.



Cette notion de système comporte trois (3) postulats:

- 1) tout système s'insère dans un système plus grand;
- 2) tout système peut être divisé en systèmes plus petits;
- 3) tout système possède des systèmes parallèles et horizontaux,

ainsi l'existence même d'un système, sa raison d'être est de produire un résultat qui puisse être utilisé par d'autres systèmes avec lesquels il est en interaction. Le résultat pour sa part est essentiellement déterminé par le besoin qu'a un second système d'utiliser ce résultat pour être en mesure, à son tour, de réaliser la mission qui est

la sienne (4). Dans une perspective d'analyse on peut affirmer que l'approche systématique est un processus par lequel des besoins sont identifiés, des problèmes sont sélectionnés, les conditions nécessaires à la solution de ces problèmes sont définies, les solutions à ces problèmes sont éclairées à partir d'alternatives, les méthodes et les moyens nécessaires à la solution de ces problèmes sont disponibles et les résultats sont évalués à partir de revisions faites à toutes les phases du système de façon telle que les résultats produits doivent éliminer les besoins.

---

- (4) Cette interprétation de la notion de système est tirée des ouvrages suivants:

Bertalanffy Ludvic Van, General System Theory traduit par George Braziller, Dunod 1973, chapitre 1, 4 et 8.

Churchman C. West, The System Approach, Dell Publishing Co. New York 1968, 243 pages.

Young O.R. A survey of General System Theory dans General System Review no. 9, 1964, page 61 à 79.

Rosnay Joël De, Le Macroscopie Seuil, 1975, 295 pages.

Parson Talcott, The social system An outline of the social system in Theories of Society, Vol. 1, page 30 à 79, The Free Press of Glencoe, New York, 1961.

Gagne Robert M., Psychological Principles in System development, New York, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1962.

Dion Léon, Société et politique, La vie des groupes, tome 1, Fondements de la société Libérale, page 109 à 159, Une méthode de l'analyse, P.U.L., 1971.

L'idée de faire une analyse systémique des Missions de planification m'est venue après avoir lu un certain nombre de textes concernant la planification dynamique et systémique. C'est la théorie planificatrice développée par Kaufman (5) qui me plaît le plus et ce sera cette théorie de planification systémique qui me servira de cadre de référence pour l'analyse des Missions de planification. Un résumé de cette théorie est composé des éléments suivants:

Première phase: c'est la phase de l'identification des besoins ou des problèmes, c'est ce qu'on pourrait appeler l'analyse de la situation. Cette phase doit être la plus complète possible puisqu'elle a comme objectif de déterminer une différence mesurable entre ce qui est et ce qui doit être. Différents types de modèles sont utilisés pour faire cette analyse de situation et parmi les plus populaires:

- A. le modèle déductif qui part avec une liste prédéterminée d'objectifs qui proviennent d'analyse empirique ou d'une philosophie déterminant ce qui doit exister. Cette liste d'objectifs compte normalement quelques indicateurs auxquels on peut se raccorder ou encore accepter ces indices comme des valeurs dont l'avènement est privilégié.
- B. le modèle inductif procède pour sa part à partir de paramètres qui sont les personnes, les groupes ou les institutions qu'on pourrait qualifier de partenaires de l'action. Ces partenaires définissent chacun leurs objectifs d'action et s'entendent habituellement pour en déterminer les priorités.

---

(5) Kaufman Roger A, Educational System Planning, Op. cit.

Une analyse de situation devrait produire une liste de priorités des besoins auxquels il faut trouver une réponse et ce par ordre d'importance afin, dès lors, d'en déterminer les conditions mêmes de cette réponse ou de cette solution. En résumé on détermine dans cette phase "ce qui est" et "ce qui doit être".

Deuxième phase: c'est à mon point de vue la phase la plus importante que j'appellerai: "l'analyse de mission" cette analyse est caractérisée par une déclaration d'intentions à propos de ce que nous désirons faire en terme général. Il s'agit alors de décrire les objectifs de l'action et leurs exigences de performance de façon telle qu'il est possible de répondre aux questions suivantes suite à l'action:

- A. qu'est ce qui doit être fait en vue de démontrer l'accomplissement de l'action?
- B. par qui serait-ce démontré?
- C. à quelles conditions cette démonstration sera-t-elle faite?
- D. et quels sont les critères qui détermineront si l'action a été faite?

En somme il s'agit de dire dans cette phase: "où nous allons" et "comment savons-nous que nous sommes arrivés". C'est ce qui forme l'objectif de mission et les exigences de performance qui y sont inclus.

Par la suite il s'agit de préparer un profil de mission qui démontre les fonctions les plus importantes qui doivent être accomplies en partant de la situation comme elle est pour se diriger vers l'objectif déterminé.

Il faut se rappeler qu'un profil de mission est un plan opérationnel qui propose les fonctions nécessaires pour éliminer les causes, les sources et les difficultés qui constituent le problème. Ainsi chaque fonction devra:

- 1) être définie en terme d'action et identifier le résultat qui doit être produit;
- 2) être mise en position de façon à démontrer son indépendance relative vis-à-vis des autres fonctions composant le profil de mission;
- 3) être numérotée de façon séquentielle afin de démontrer la relation de la fonction elle-même avec chacune des autres fonctions du profil de mission.

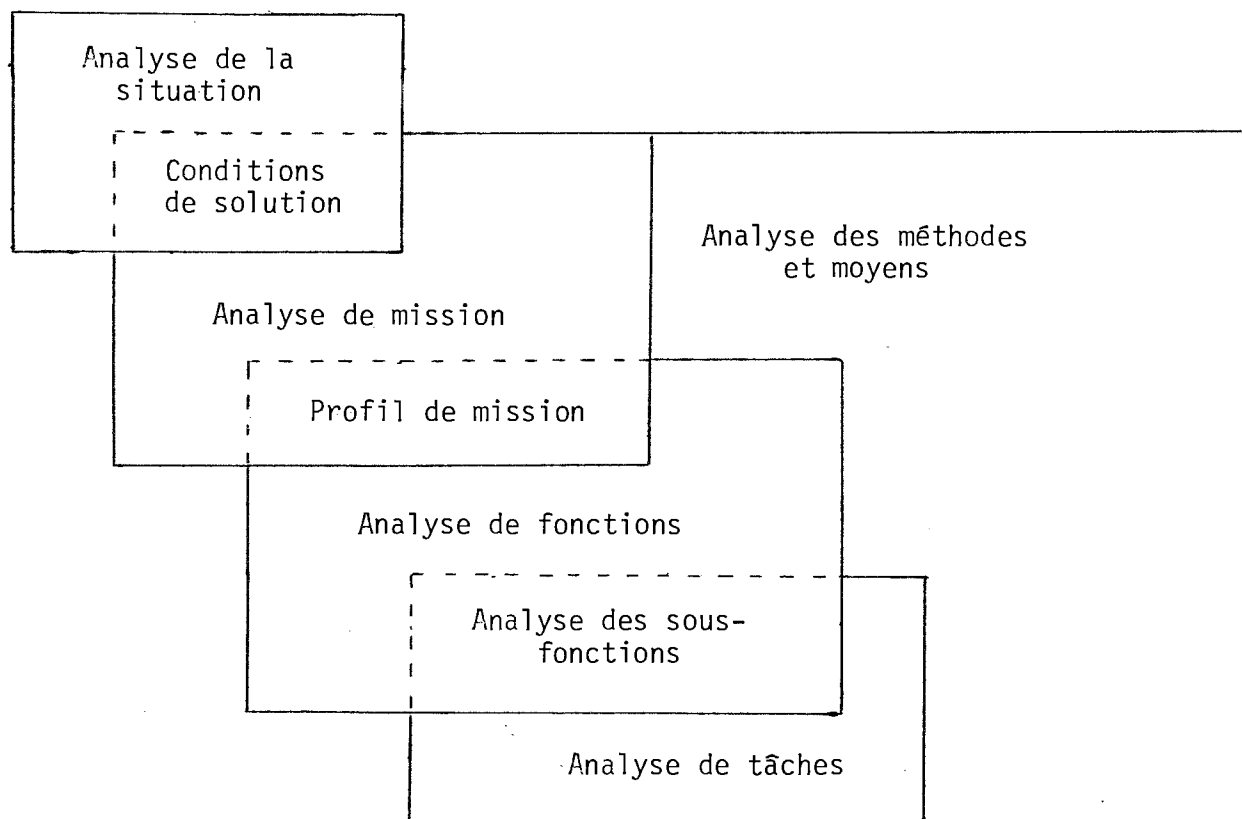
Troisième phase: il s'agit de faire une analyse de fonctions, c'est-à-dire d'entreprendre le processus de réduction de chacune des fonctions dégagées au profil de mission en toutes ses parties composantes tout en identifiant les interactions entre chacune des fonctions et de leurs composantes. C'est en quelque sorte répondre à la question: "qu'est-ce qui doit être fait pour accomplir cette fonction"? Cette identification doit être faite en terme mesurable au niveau des exigences de performance. Durant cette phase on doit commencer à identifier les méthodes et les moyens à prendre pour réaliser l'action et s'il n'y a pas au moins une méthode ou un moyen d'action nous nous retrouvons devant une contrainte que nous devons éliminer avant de poursuivre notre plan.

Quatrième phase: c'est l'analyse de toutes les tâches nécessaires à accomplir pour remplir de façon satisfaisante les fonctions qui ont été

déterminées. Il s'agit ici d'en faire une liste complète et d'y joindre les exigences en terme de méthode et de moyens d'action. On doit également faire au cours de cette phase une analyse des avantages et des inconvénients de l'emploi des méthodes et moyens qu'il sera stratégique d'utiliser pour accomplir chacune des tâches énumérées.

Ces phases de la planification systémique peuvent être visualisées dans le schéma suivant en se rappelant la notion de rétro-action d'un système, de chaque phase par rapport à l'autre.

#### SCHEMA DU PROCESSUS DE LA PLANIFICATION SYSTEMIQUE

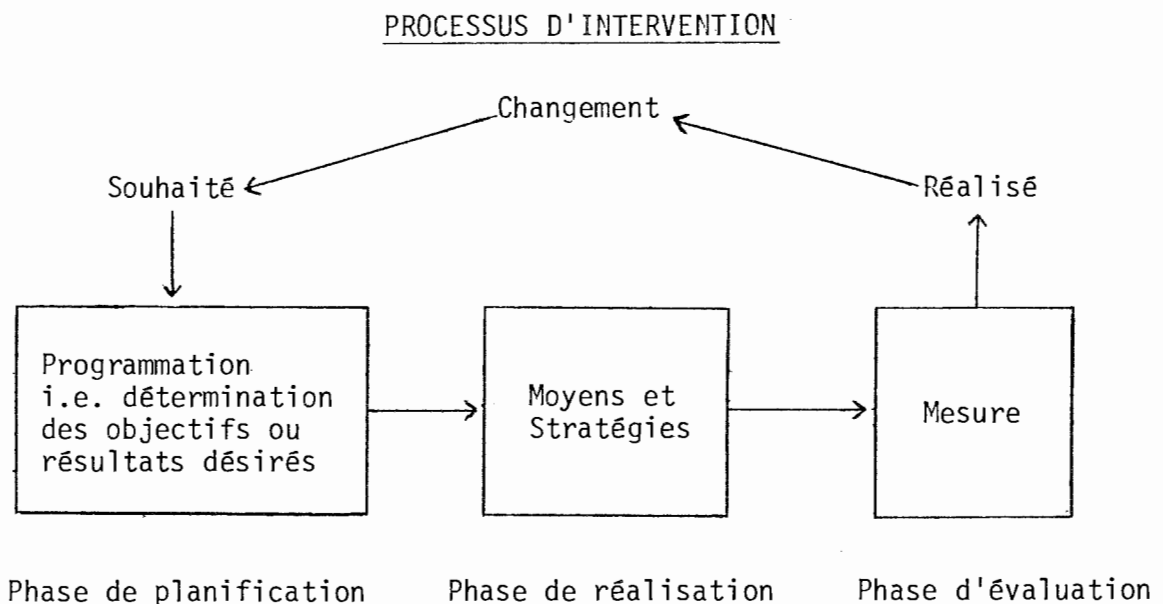


Voilà un schéma du processus de planification systémique, chaque fois que des exigences de performance doivent être identifiées on doit également identifier les méthodes et moyens, c'est pour cela que ce diagramme présente l'analyse des méthodes et moyens comme nécessaires à chaque phase du processus.



Partant de ce concept de planification systémique il peut s'avérer difficile d'évaluer une action de planification qui ne procèderait pas selon le modèle lui-même, toutefois dans la présente analyse des Missions régionales de planification je veux m'inspirer à la fois du modèle de planification systémique et de la théorie des systèmes pour tenter d'expliquer les quelques résultats obtenus par ces tentatives d'intervention provenant du gouvernement du Québec.

L'intervention peut, pour sa part, être définie comme un processus par lequel s'opère ou plutôt se réalise un changement souhaité. Le diagramme suivant, sans être exhaustif, tente d'expliquer ce processus:



Vu dans cette perspective l'intervention gouvernementale de planification ne peut être analysée que dans la phase de planification et programmation des objectifs et résultats désirés.

Il serait illusoire d'affirmer de songer à procéder à une recherche évaluative de l'intervention de planification gouvernementale qui nous intéresse puisque nous devrions alors tenter d'examiner et d'apprécier la différence mesurable entre un test avant et un test après l'application du programme et ce sur la population visée par une telle action. L'évaluation, c'est-à-dire l'appréciation d'une action, d'une activité ou d'une intervention se fait avec l'application d'un certain nombre de mesures. De façon abstraite nous pouvons dire que l'évaluation tente de répondre à un certain nombre de questions au sujet de certaines entités. Ces questions et leurs réponses bien que pas complètement mesurables sont suffisantes pour qu'un individu se forme un jugement. En ce sens évaluer c'est accorder une valeur à un résultat en le situant par rapport à un critère ou une norme.

Michael Scriven qualifie de méthode "intrinsèque" une approche à une forme d'évaluation qui introduit l'appréciation du contenu des objectifs, des procédures, des attitudes de l'intervenant, des intentions de l'intervention etc... pour laquelle appréciation les critères ne sont pas formulés de façon opérationnelle mais ils (les critères) font référence à l'instrument évaluation lui-même (6). Dans ces circonstances procéder à l'analyse d'une intervention avec comme instrument une approche systémique pourrait être qualifiée de tentative d'analyse évaluative.

---

(6) Scriven Michael, The methodology of evaluation dans Carol H. Weiss. Evaluating action programs Allyn and Bacon Inc., Boston, 1972, page 128.

DEFINITION DE TERMES
----------------------

Avant d'entreprendre l'étude des Missions de planification régionales, il m'apparaît important de tenter de définir certains termes afin de faciliter la compréhension du texte.

### LA REGION

La notion de région mérite une attention particulière puisque c'est cette entité géographique, sociale et culturelle qui fait l'objet de tentative de planification. Dans un premier temps Gérald Fortin affirme:

*"La région a toujours été une entité sociologique importante dans la province de Québec. Aujourd'hui, elle semble prendre une importance croissante, alors qu'on parle de plus en plus de planification ou d'aménagement régional. Il faut bien voir cependant que l'intérêt porté actuellement à la région est de nature très différente de celui qu'on lui portait traditionnellement.*

*Jusqu'à très récemment la région basait son unité sur un développement économique de type rural, sur l'homogénéité de son archevêché et de son collège classique, sur l'originalité de son parler et de ses coutumes, sur l'exaltation des notions de terroir et de petite patrie. Fière de son originalité, chaque région était dotée non seulement d'un nom, mais aussi d'un surnom qui la faisait passer au domaine du folklore". (7)*

- 
- (7) Fortin Gérald, Pour une politique régionale. Texte présenté au Conseil d'Orientation Economique du Québec (C.O.E.Q.) en juin 1964, 12 pages miméo.

Ainsi le concept de région est en train de se modifier et on peut difficilement en faire une définition exacte:

*"Le concept de région est trompeur, puisque c'est une généralisation de l'esprit, dont le choix dépend du problème particulier à étudier et qu'il n'existe pas de séries fixes de régions significatives valables pour tous les problèmes..." (8)*

Cependant au Québec par l'arrêté en conseil no 524 du 29 mars 1966, dix régions administratives ont été définies. Il faut bien se rappeler ici que ce sont des régions administratives et que leur définition devait s'appliquer aux différentes structures gouvernementales. Ainsi pour l'O.P.D.Q., la notion de région est cette notion de région administrative délimitée et appliquée aux expériences de planification. Le B.A.E.Q. pour sa part, définit la région et en particulier une région-plan de la façon suivante:

*"La région-plan est une notion relative et comparative qui implique une perspective de complémentarité, un espace structuré et polarisé et/ou un niveau d'intervention, de décision et de participation". (9)*

Ce caractère de relativité de la notion de région pose la question des limites et de la taille de ces régions et tant que cette question ne reçoit pas une attention particulière, nous nous retrouvons avec des concepts de région flous qui sont interprétés au gré des orateurs et des tribunes d'où ils s'expriment; et comme preuve l'étude des économistes

---

(8) Dumont Fernand, Martin Yves, L'analyse des structures sociales régionales, Presses de l'Université Laval, Québec, 1963, page 16.

(9) Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, Cahier 1, Les grands objectifs du plan, juin 1966, page 21.

Higgins-Martin et Raynauld (10) pour qui le Québec contient deux régions: celle de Montréal et ensuite le reste du Québec. Pour sa part Monsieur Robert Bourassa affirme:

*"Cette politique précisera un ensemble d'orientation et de mesures pour les quatre grandes zones du territoire Québécois: le pôle de Montréal, la vaste région du Centre du Québec (Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke) les régions périphériques de l'Est du Saguenay Lac St-Jean, du Nord-Ouest et de l'Outaouais) et enfin le Nord Québécois. (11)*

C'est Roland Charbonneau qui ajoute:

*"A ce sujet, il importe de noter quelques opinions et constatations: Monsieur Pierre Camu, président de la Voie Maritime du St-Laurent parle pour sa part de l'immense désert Québécois dont Montréal est le seul oasis et tout ce qui peut être fait pour développer l'oasis ne peut être que bénéfique au reste du désert.*

*L'éminent sociologue Gérard Fortin constate que Rimouski deviendra métropole ou capitale de l'Est du Québec quand la banlieue de Montréal aura réussi à s'étirer jusqu'à la banlieue de Rimouski.*

*Avant, pendant et après bien d'autres oracles de tout acabit le journaliste et administrateur Gérard Fillion a maintes fois affirmé que le développement du Québec pouvait et devait se faire de Montréal vers Québec en suivant les deux rives immédiates du fleuve St-Laurent. D'aucuns appellent aussi cet axe le rectangle d'or.*

- 
- (10) Higgins, Benjamin, Martin Fernand, Raynauld André, Les orientations du développement économique régional dans la Province de Québec, Ministère de l'Expansion Economique, Ottawa, février 1970.
- (11) Revue Forces no 12, décembre 1972, page 11, Hydro-Québec, Montréal. Entrevue avec Monsieur Robert Bourassa.

*Tout ça pour dire ou constater que le Nord-Ouest Québécois, l'Outaouais, l'Estrie, la Haute Mauricie, le Saguenay Lac St-Jean, la Côte Nord, le Bas du Fleuve et l'Est du Québec ça n'existe à peu près pas... sauf comme de bien entendu en tant d'élection". (12)*

Donc, il faut dire qu'au Québec ce concept de région demeure encore ambigu et que le régionalisme a besoin d'être mieux compris et mieux interprété avant de l'associer au globalisme d'une planification. La planification régionale comprise dans le sens que lui a donné l'O.P.D.Q. peut être considérée comme une planification globale si on parvient à s'entendre sur le concept de région.

### LA PLANIFICATION

Plusieurs définitions ont été données de la planification, pour ma part, la définition suivante faite par les auteurs du rapport du B.A.E.Q. correspond bien à mes idées:

*"On pourrait définir la planification (du développement socio-économique) comme l'ensemble cohérent des objectifs et des moyens d'orientation et de rationalisation, des processus de développement, de croissance et d'expansion que se fixe une collectivité, ainsi que l'ensemble des techniques et des moyens scientifiques et para-scientifiques que cette dernière adopte pour appréhender et contrôler ses processus.*

*Quatre dimensions apparaissent donc comme importantes dans le concept de planification:*

- *la possibilité d'intervention pour orienter et rationaliser les processus de développement, de croissance et d'expansion;*

---

(12) Charbonneau Roland, Grilles d'analyse pour l'évaluation par ou avec les citoyens Kébécois de leurs propres plans, programmes et projets de développement socio-économique. Sherbrooke, Département de Service Social, mai 1973, page 8.

- *le mandataire de la collectivité dans l'élaboration et l'exécution du plan;*
- *la fixation d'objectifs à poursuivre et des moyens pour les atteindre; et*
- *l'ensemble de techniques spécifiques.* (13)

Cette définition de la planification s'applique aux différents concepts de planification cependant lorsque nous regardons ce qui s'est passé au Québec depuis 1960 nous ne pouvons que nous demander: pourquoi le Québec s'est-il engagé dans la planification régionale? Les déclarations gouvernementales semblent claires à ce sujet, les efforts de planification devaient être l'amorce du développement. On peut alors se demander: La planification sectorielle et/ou régionale peut-elle amorcer le développement? S'il faut répondre à cette question à partir des expériences que nous allons étudier dans les pages suivantes il est clair que la planification ou plutôt le genre de planification pratiquée par les chargés de "Missions" ne peut amorcer le développement. Cependant, suite à l'étude des résultats des missions et surtout de leurs impacts, il convient de rechercher dans le discours et les écrits de l'O.P.D.Q. les arguments théoriques et pratiques qui conditionnent les opérations régionales dites de planification. Pour l'O.P.D.Q. la planification régionale s'intègre dans un processus de planification globale.

---

(13) Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, Cahier 1, Les grands objectifs du plan, juin 1970, page 15.

"1. Afin de situer la planification régionale vis-à-vis la planification globale, il importe de lever une ambiguïté: la planification régionale est une planification globale, un plan régional comme le plan global, définit un ensemble cohérent d'objectifs et de moyens, comme le plan global, il vise un équilibre de l'ensemble de l'activité économique et social. Il n'y a pas de différence de nature entre ces deux types de plan; les deux sont une synthèse mais à un niveau spacial différent. Il ne faut pas oublier qu'un plan québécois est un plan régional à l'échelle canadienne.

2. Le plan régional est donc beaucoup plus qu'un aménagement de l'espace régional, des grands équipements, il est plus qu'une régionalisation souvent exposé de politiques d'ensemble.

3. On peut définir le plan régional comme un ensemble cohérent et intégré de politiques sectorielles de développement, tenant compte des contraintes physiques, économiques et sociales de la région ainsi que des objectifs globaux et sectoriels de développement socio-économique pour le Québec, de l'option d'aménagement du territoire retenu pour l'espace québécois et de l'objectif d'une meilleure répartition des revenus entre les populations régionales.

4. La planification régionale permet une cohérence interrégionale. Elle permet aussi une cohérence intrarégionale. On peut donc concevoir une double planification régionale, celle-ci définie comme processus de coordination. Une planification régionale faite au centre qui se préoccupe de la dimension interrégionale (option globale d'aménagement du territoire, arbitrage interrégional quant à certaines politiques sectorielles, politique d'élimination relative et graduelle des disparités de revenus) et une planification régionale faite dans la région qui se préoccupe de la dimension intrarégionale (interrelation entre politiques sectorielles régionales, ajustement de programmes dans la contrainte des conditions bio-physiques, économiques et sociales spécifiques à la région, plus globalement, la cohérence interne du plan régional et maintient de cette cohérence dans le temps, c'est-à-dire entre les plans).



5. Le plan régional fournit le cadre de références nécessaires à un aménagement physique rationnel des équipements au niveau urbain et zonal.

6. La planification étant essentiellement de la coordination, il faut prévoir afin d'assurer de façon continue cette cohérence interrégionale et intrarégionale des mécanismes institutionnels permanents. Certains de ces mécanismes doivent être localisés au centre pour garantir d'abord la régionalisation des politiques et aussi la cohérence interrégionale; certains autres doivent être localisés dans la région pour réaliser l'objectif de cohérence intrarégionale.

7. Les mécanismes institutionnels de coordination seront essentiellement des comités: au centre, comités divers selon les tâches, dans la région, comités interministériels des coordonnateurs régionaux (conférence administrative).

8. Ces mécanismes pour fonctionner, impliquent trois équipes interreliées de planificateurs régionaux:

- a) une équipe pour assurer la cohérence interrégionale;
- b) une équipe pour assurer la régionalisation des politiques sectorielles;
- c) une équipe pour assurer la cohérence intrarégionale". (14)

Ce qui précède nous explique en partie les visées de l'O.P.D.Q. en ce qui a trait au concept de planification globale donc régionale. Ces explications méritent qu'on y accorde une attention particulière.

- Une première réflexion concerne les faits politiques et administratifs; jusqu'à maintenant les politiques à incidence régionale

---

(14) La planification régionale, éléments d'une définition et d'un programme. Office de planification et de développement du Québec, Document no 8, 26 août 1968.

furent des politiques spéciales, spécifiques, "ad hoc", en somme des mesures d'exception qui avaient comme objectif de contrecarrer les effets négatifs sur l'économie régionale de la croissance de l'économie nationale qui tend de plus en plus à se concentrer en quelques points privilégiés. Il est important de noter que l'ensemble des politiques actuelles de l'Etat sont neutres vis-à-vis la dimension espace et elles favorisent des tendances naturelles à la concentration. Cette perspective de politiques régionales mettant l'accent sur des mesures d'exception, semble mener à une impasse. Contrairement à ce qui existe la préoccupation régionale doit être inscrite à l'intérieur même de l'ensemble des politiques et programmes des divers ministères et organismes gouvernementaux. Si je peux dire de telles choses aujourd'hui en regardant et en étudiant la situation de la décentralisation des décisions administratives gouvernementales, nous pouvons nous demander ce qui se passait au moment des Missions au cours des années 69 à 72.

La division du Québec en dix régions administratives en 1966 se voulait le modèle à partir duquel chaque ministère organiserait la distribution de ses services. Or en 1969, au cours de la Mission du Saguenay Lac St-Jean les ministères n'ont pas encore adopté ce modèle. D'autre part l'O.P.D.Q. recommande à tous les ministères de nommer des coordonnateurs régionaux et ce suite à la mise en place d'une première conférence administrative régionale dans l'Est du Québec en 1968. Pourtant lors de la Mission du Nord-Ouest en 1970, qui elle fonctionne avec la collaboration de fonctionnaires régionaux, seuls deux ministères, celui de l'Agriculture et celui des Affaires Sociales ont nommé

récemment pour cette région des coordonnateurs régionaux qui n'ont à toute fin pratique aucun pouvoir.

Au niveau des faits politiques et c'est sans doute là un des faits les plus troublants, les députés des régions-plan avaient peur que le plan ne leur laisse pas de travail, habitués qu'ils étaient à intervenir à tort ou à raison dans toutes les affaires publiques. Le député voyait dans les structures d'exécution de la planification un adversaire de taille dans l'établissement des priorités d'action nécessaires à la solution de problèmes régionaux. Suite au B.A.E.Q., les députés québécois de la région ont ouvertement voulu empêcher le Conseil Régional de Développement de l'Est du Québec d'avoir le moindre pouvoir. Plus tard Pierre De Bané, député libéral de Matane à Ottawa, s'est attiré les foudres de Maurice Tessier, Ministre des Affaires Municipales à Québec et député libéral de Rimouski, pour avoir accepté de prêter son concours à la mise en route d'une Opération-Dignité dans le comté de Monsieur Tessier. Accusant Monsieur De Bané de n'agir que pour sa publicité personnelle, Monsieur Tessier l'a traité de démagogue qui mène à une action irréfléchie. Dans sa réponse Monsieur De Bané a voulu souligner le clivage entre les priorités de Monsieur Tessier et celles du monde ordinaire: *"Parce que le C.R.D. ne voulait pas te suivre dans tes demandes folichonnes pour la voirie tu l'as accusé de travailler contre notre région"*. (15) Voilà donc un bel exemple, puisque les budgets de voirie étaient traditionnellement reconnus comme des budgets de patronage réservés au député du comté. C'est aussi au cours de cette

---

(15) De Bané Pierre, "La réplique d'un démagogue": Pour qui Maurice Tessier se prend-il? Le Devoir, 29 juillet 1971, page 4.

période que le rôle du député est remis en cause et qu'un débat public s'engage autour de cette question. Les députés ont réagi en tentant de conserver leur main mise sur les sommes d'argent destinées aux travaux régionaux comme sur les nominations de fonctionnaires régionaux.

- Une deuxième réflexion concerne l'idée: "de régionalisation souvent exposé de politiques d'ensemble" comme dit l'O.P.D.Q. dans son document no 8 cité précédemment.

On affirme ici qu'un plan est "plus qu'une régionalisation de politiques". Que faire alors quand le plan n'est même pas une régionalisation de politiques? Et pis encore quand il propose une politique d'ensemble qui n'existe pas encore et dont l'existence est continuellement retardée!

Plusieurs objectifs ou hypothèses de développement dégagés par les missions concernent la mise au point de politiques d'ensemble pour le Québec. A l'aide d'un exemple, je tenterai d'expliquer que cette nécessité de politiques d'ensemble, même dite et redite n'a pas encore produit les résultats escomptés. La Mission Saguenay Lac St-Jean propose vaguement une "restructuration municipale". En Abitibi-Témiscamingue les représentants du Ministère des Affaires Municipales proposent aux membres du Comité Consultatif sur les Affaires Municipales un plan complet de restructuration municipale. Ce plan serait applicable suite à l'adoption d'une loi de restructuration municipale qui serait présentée à l'Assemblée Nationale au cours de l'automne 1971. En octobre 1971, Monsieur Maurice Tessier, alors Ministre des Affaires Municipales, consulte les préfets des comtés du

Québec au cours de leur assemblée annuelle sur le bien fondé de la restructuration envisagée. Les préfets de comté s'opposent au projet du Ministre Tessier. Il n'en fallait pas plus: le projet de loi est enterré et même si la situation municipale est toujours aussi problématique au Québec il n'y a pas de loi de restructuration globale. Entre temps cependant le gouvernement procède à la création de "communauté urbaine" par loi et la dernière à être adoptée est celle de la conurbation du Haut-Saguenay (printemps 1976) alors que cette création avait été recommandée par la mission en 1969. Plusieurs autres exemples de ce genre pourraient être cités, mais ils sont tous aussi frappants de politiques d'ensemble inexistantes exposé.

D'autre part, si nous examinons le fonctionnement et l'application de politiques d'ensemble depuis 1970, nous ne pouvons que constater une forte centralisation des décisions de tous les ministères à Québec. Dans ces circonstances il est impossible de parler de régionalisation de politiques d'ensemble puisque la régionalisation signifie la mise en place, le plus près du citoyen, de structures administratives, exécutives et décisionnelles. C'est sur de telles structures que comptaient les auteurs des rapports du B.A.E.Q. en affirmant:

*"Le plan mise, à long terme, sur l'établissement d'un cadre institutionnel efficace, c'est-à-dire sur la mise en place d'un ensemble de centres de décisions publics dynamiques, susceptibles d'assurer la coordination et aptes à favoriser la participation...". (16)*

---

(16) Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, Cahier 1, Op. Cit. page 72.

- Une troisième réflexion concerne la cohérence d'ensemble des politiques sectorielles de développement.

Le Québec n'ayant pas de plan global il apparaît ridicule de croire que des politiques sectorielles puissent être cohérentes les unes par rapport aux autres. C'est la jungle et la compartimentation puisque chaque ministre ou responsable de l'application de l'une ou l'autre des politiques exécute et entreprend les priorités qu'il se donne selon son étude et sa perception de la situation sur laquelle il veut intervenir. Des plans sectoriels de développement peuvent très bien exister: ils ne sont pas pour autant régionalisés et en pratique, les plans sectoriels au Québec ont toujours été fortement centralisés, exemple: la réforme de l'éducation, la restructuration des services de santé et des services sociaux, etc.

Ainsi lorsque l'O.P.D.Q. parle, comme cité précédemment, de l'option d'aménagement du territoire retenu pour l'espace Québécois, et que le plan régional est un ensemble cohérent de politiques sectorielles de développement, on se retrouve plongé dans de pures spéculations futuristes qui, à court et à moyen terme, contribuent encore à jeter de la poudre aux yeux des citoyens.

- Une quatrième réflexion concerne la cohérence inter et intrarégionale c'est-à-dire une planification régionale faite au centre (Québec) et l'autre faite dans la région. En théorie c'est excellent, mais en pratique quelle planification sera privilégiée? Selon les explications de l'O.P.D.Q. dans le texte cité précédemment nous pouvons constater que la planification faite dans la région sert à: "l'ajustement

des programmes dans la contrainte des conditions bio-physiques, économiques et sociales spécifiques à la région". (17) En ce sens cette planification est vue comme un prolongement administratif des décisions prises "au centre" et comme je l'ai mentionné précédemment cette centralisation des décisions est opposée à l'idée de régionalisation. Même s'il est facile de comprendre que l'O.P.D.Q. a décidé que c'est l'appareil administratif gouvernemental qui est le maître d'oeuvre du plan régional il n'en demeure pas moins dangereux de limiter la planification régionale à l'ajustement de programmes sectoriels dans le cadre régional. On peut alors se demander pourquoi les "missionnaires" ont tenté de vendre aux populations régionales l'idée qu'elles devaient travailler à la réalisation d'une telle planification?

Pour ce qui est de la planification interrégionale faite "au centre" il m'apparaît nécessaire que l'appareil administratif modifie fondamentalement ses procédures, lesquelles peuvent dans un premier temps être des mesures d'exception ou l'expérimentation de procédés nouveaux, mais il ne faut pas en rester là puisque le développement interrégional cohérent n'est pas le fruit de législations ou d'opérations marginales et partielles. Encore une fois l'absence et l'inexistence de plan global compliquent la situation et il devient évident que la planification régionale n'est pas une planification globale.

- Une dernière réflexion concerne l'avertissement: "de ne pas oublier qu'un plan québécois est un plan régional à l'échelle canadienne". (18)

---

(17) La planification régionale, Document no 8, O.P.D.Q., Op. Cit.

(18) La planification régionale, Document no 8, O.P.D.Q., Op. Cit.

Dès 1966, cet argument a commencé à être réfuté d'abord par le B.A.E.Q. qui dit en parlant de région-plan que:

*"Dans la province de Québec (définie ici comme espace national) la situation se complique du fait que la province est à un certain point de vue une région du Canada... Mais il est possible de considérer le Québec comme une région-plan puisque Ottawa ne peut être considéré comme pouvant intervenir au sens plein du terme, dans ce territoire". (19)*

Ainsi un premier élément concerne la capacité d'intervenir de l'un ou l'autre gouvernement dans un territoire, ce qui signifie que le Québec pouvait et peut décider de planifier de nombreuses activités sur son territoire et qu'un tel plan devrait être considéré comme un plan global à ce niveau spacial. Le plan québécois ne sera pas un plan canadien mais sera tout de même un plan global, puisqu'autrement, à cause des interrelations et des échanges entre les peuples, c'est un plan mondial qui pourrait être considéré comme un plan global. Le Québec est un territoire national bien défini et ce n'est que par "prudence" politique que cette entité n'est pas totalement définie comme une nation. Monsieur Roland Parenteau, ex-directeur général du Conseil d'Orientation Economique du Québec, remet en cause la conception de l'O.P.D.Q. et de la majorité des canadiens à l'effet que les problèmes économiques soient de même types d'où la possibilité d'une planification recherchant des solutions uniques à des questions qui se posent en terme similaire d'un océan à l'autre. Monsieur Parenteau donc remet en cause toute la philosophie sous-jacente à une telle conception de la planification économique:

---

(19) Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, Cahier 1, Op. Cit., page 22.



*"Pour que culture ne devienne pas uniquement folklore, il faut un lien étroit entre les dimensions économiques et culturelles, il faut, accepter une politique régionale pour la région par opposition à une politique régionale pour la nation. Pour le Québec, ceci implique que l'initiative en matière de planification repose d'abord sur le gouvernement du Québec". (20)*

De par la Constitution Canadienne et suite à la pratique qui s'est chargée de préciser le champ des influences qu'elles peuvent exercer et même l'étendue de leur droit d'initiative, il est évident que les provinces ont le pouvoir de planifier leur développement. C'est le pouvoir de financer cette planification qui leur manque le plus, surtout depuis que le Fédéral refuse de remettre aux Provinces leurs pouvoirs de taxation directe "prêtés" à Ottawa pour le temps de la guerre 1939-45 et non remis aux provinces depuis lors:

*"De quelque manière qu'on interprète les droits des provinces, celles d'entre elles, que leur situation particulière pousse à pratiquer une politique économique globale, sont obligées, à l'instar du gouvernement fédéral, de se soucier de la production, de l'emploi, du commerce extérieur et même de l'équilibre d'une balance provinciale des paiements qui, pour n'être pas comptabilisée selon les barèmes d'usage, n'en exerce pas moins une influence réelle. Et elles ont, plus encore que le gouvernement fédéral, à se préoccuper de l'aménagement du territoire. De là d'écourent pour elles deux ordres de responsabilités qui définissent le vaste champ de leur intervention: politique économique globale et politique économique régionale. Il leur appartient de faire la liaison entre les besoins divergents des régions et le développement général.*

---

(20) Parenteau Roland, La politique de développement régional dans un contexte fédéral. Communication présentée à la Conférence sur le développement économique régional, Université d'Ottawa, 2 au 4 mars 1972, 32 pages miméo.

*Ce soin leur incombe manifestement plus qu'aux autorités fédérales. Celles-ci, malgré leur tendance traditionnelle à donner au mot région le sens d'ensemble provinciale, n'ont pas vraiment prise sur les réalités régionales". (21)*

De ce qui précède nous pouvons dire que la planification québécoise est un plan global et non pas un plan régional à l'échelle canadienne. Ce qu'il ne faut cependant pas oublier, c'est qu'Ottawa possède un bon nombre de pouvoirs dont la planification provinciale globale doit tenir compte tels: la monnaie, les douanes etc.

<p>CONTEXTE SOCIO-POLITICO- ECONOMIQUE DU QUEBEC</p>
--

Avant d'aborder comme telles les expériences régionales de planification gouvernementale au Québec un rappel du contexte des années 60 à 73 me paraît indiqué. Je limite mes explications aux seuls trois plans économique, politique et social parce que c'est au niveau de ces dimensions que la société québécoise me semble avoir le plus évoluée. Les parties de ce texte entre crochets [ ] sont tirées de Valois et Paquet (22). Je n'indiquerai pas ces écrits en terme de citations avec référence au bas de la page, parce que les idées et opinions émises par ces auteurs correspondent à mes propres idées et opinions sur le sujet. Enfin je termine cette partie en tentant d'expliquer brièvement les motivations politiques de la planification régionale au Québec.

- 
- (21) Rapport de la Commission Provinciale d'Urbanisme, Rapport La Haye, rapporté in Québec 1960-1980, La crise du développement, Textes choisis et présentés par Gabriel Gagnon et Luc Martin, Hurtubise HMH Ltée 1973, page 77.
- (22) Valois Jocelyne, Paquet Pierre, Les groupes populaires dans la structure du pouvoir, I.C.E.A., Montréal 1974, page 72 à 92.

## A. AU PLAN ECONOMIQUE

*"Dans le système capitaliste mondial dont les Etats-Unis sont la métropole, le Québec occupe une place extrêmement difficile puisqu'il est situé dans l'orbite immédiate du géant". (23)*

Ce système économique tant au plan canadien que québécois, a été marqué par certains cycles: [le début des années soixante (1960-1961) a été assez sombre suite à l'atteinte par le taux de chômage du niveau le plus élevé; 9.2% en 1961 comparé à 5% en 1956 au Québec, et de 7.1% en 1961 versus 3.4% en 1956 pour le Canada. Entre 1962 et 1966, le Québec connaît une période de relance due en bonne partie à l'effort de guerre américain au Vietnam et à des travaux publics entrepris par le gouvernement québécois lui-même. De 1967 à 1972, c'est de nouveau la récession: un ralentissement pas trop marqué entre 1967 et 1969, mais en 1969 le mouvement s'accroît pour constituer un point culminant en 1970 et 1971, à cause de la fin des grands travaux publics et aussi par le déplacement vers Toronto et le sud-ouest de l'Ontario de l'activité économique.

Comme dans d'autres sociétés capitalistes le Québec subit la "stagflation": chômage et montée des prix conjuguent leur action et créent une situation de pauvreté importante et intolérable chez bon nombre de travailleurs. Selon une enquête du Conseil Economique du Canada (24) faite à partir des données du recensement 1961, les familles et les particuliers à faible revenu (celles dont 70% du budget sert à l'alimentation, au vêtement et au logement) représentent 29% de la

---

(23) Rioux Marcel, Les québécois, Edition du Seuil - 1974, page 172.

(24) Conseil Economique du Canada, Défi posé par la croissance et le changement: 5ième exposé annuel. Ottawa, septembre 1968, page 117.

population canadienne. Les familles et les particuliers vivant dans une situation difficile (60% du budget consacré au logement, vêtement et nourriture) accroissent le pourcentage de la population non-agricole dans cette situation difficile à 41%.

On peut donc constater que la pauvreté frappe un nombre de plus en plus important de personnes aptes au travail et ce pour des périodes de plus en plus longues:

*"Lorsque l'on considère l'évolution comparative des bénéficiaires d'assurance et d'assistance chômage au Québec au cours des années soixante, on voit que si en 1960-1961, les prestataires d'assistance sociale représentaient 13.9% de l'ensemble des bénéficiaires des deux programmes (assistance et assurance chômage) en 1969, ceux-ci constituent 53% du total des deux programmes. Un nombre croissant de travailleurs "aptes au travail" sont rejetés du marché du travail pour des périodes longues au point que ne pouvant plus recevoir d'assurance chômage et leur situation matérielle étant si précaire, ils doivent compter sur l'assistance chômage pour satisfaire leurs besoins de base. En 1962, un tiers des assistés sociaux (environ 35,000) étaient "aptes au travail"; en 1969, les deux tiers (environ 130,000 sur 180,000) seraient "aptes au travail". (25)*

Cet état de fait est confirmé par la détérioration de la situation de l'emploi au Québec au cours des dernières décennies, au sein du grand tout canadien:

*"Au cours des vingt-cinq dernières années, le pourcentage de la main-d'oeuvre en chômage a suivi une courbe généralement ascendante: on est passé pratiquement du niveau de plein emploi immédiatement après la deuxième guerre mondiale (de 1945) au taux de chômage d'environ 7% à la fin des années soixante. Ce phénomène a frappé de façon particulière le Québec qui voyait sa part du nombre total de chômeurs au Canada passer de 30% au cours des premières années de l'après-guerre à plus de*

---

(25) Sylvestre, Jean, La loi d'aide sociale, Montréal, C.F.P., s.d., 1976, page 6.

*40% à la fin des années soixante alors que la proportion correspondante de la main-d'oeuvre était à peu près stable, ne variant que de 27.5% à 28.0%". (26)]*

En résumé l'économie québécoise basée comme toute économie capitaliste sur le plein emploi démontre au cours des années 1960 à 1972, la précarité et même l'absurdité d'une telle base qui cependant s'avère utile sur le plan politique, à preuve l'élection de 1970 et la promesse des 100,000 emplois de Bourassa. Le Québec, on peut le constater, comme les autres sociétés capitalistes modernes, est un "Welfare State", un Etat qui doit intervenir et qui intervient sur les conditions sociales et humaines suite à l'incapacité de l'économie d'assurer le plein emploi et un niveau de vie équitable pour tous.

#### B. AU PLAN POLITIQUE

Le 22 juin 1960 marque avec la victoire du parti libéral et du premier ministre Jean Lesage, le début de ce qui est convenu d'appeler la "révolution tranquille". C'est en effet avec le gouvernement Lesage que s'amorcent un grand nombre de réformes dont celle de l'éducation, la nationalisation de l'électricité, la création de société étatique comme la Société Générale de Financement et autres, en bref: *"L'Etat ne se définit plus par ce fameux "rôle supplétif" qui pendant si longtemps fit les délices des magnats de l'industrie au Québec. Il se veut le grand investisseur et grand entrepreneur et, très vite, il le devient effectivement". (27)*

---

(26) Discours du Ministre du Travail, Monsieur Jean Cournoyer devant les membres des clubs sociaux de la Rive Sud, le 17 mai 1971.

(27) Dion, Léon, Nationalisme et politique au Québec, Editions Hurtubise H.M.H. Montréal 1975, page 71.

Ce rôle de l'Etat Québécois comme maître d'oeuvre et artisan du développement marque la décennie du moins jusqu'en 1971 avec la décision de procéder à l'aménagement hydro-électrique des rivières de la Baie James. Cette décennie 1960-1971 est également marquée par deux autres événements: 1) la cristallisation des relations fédérales provinciales; 2) le regroupement et la mobilisation des travailleurs et des citoyens.

- En effet les luttes menées par les gouvernements Lesage et Johnson avec le gouvernement fédéral sur des dossiers importants de même que la publicité entourant ces négociations ont eu comme résultat de susciter un important débat public sur le statut du Québec dans la Confédération Canadienne. Depuis, la formation du Parti Québécois les positions sont claires: le fédéralisme - rentable du gouvernement au pouvoir et l'indépendance du Parti Québécois. Cette idée d'indépendance progresse si on considère le pourcentage des votes obtenus par le Parti Québécois aux deux dernières élections: 1970-24%, 1973-30% des votes exprimés. Le mouvement séparatiste semble donc en plein essor et à ce sujet Léon Dion mentionne:

*"L'euphorie des premières années passées, on est mieux en mesure d'apprécier la marge de manoeuvre du gouvernement du Québec à l'intérieur du système politique canadien. Aux yeux même des agents politiques et encore davantage des agents sociaux les plus engagés dans le processus de modernisation du Québec, cette marge de manoeuvre apparaît très étroite. Le degré de souveraineté politique que réclame le Québec depuis 1962 ne peut être acquis sans une réforme constitutionnelle en profondeur du système politique canadien."*

*Or, en 1975 semblable réforme paraît bien plus invraisemblable qu'en 1963 ce qui contribue à replacer le gouvernement du Québec sur la défensive dans ses rapports avec le gouvernement fédéral mais également à justifier la raison d'être des mouvements séparatistes". (28)*

- Le regroupement et la mobilisation des travailleurs et des citoyens mènent à l'action politique:

a. l'action syndicale:

[ Le mouvement syndical entre 1960 et 1966 a consolidé ses assises avec l'accréditation syndicale des fonctionnaires provinciaux, et une syndicalisation assez rapide des employés du secteur para-public. Pendant cette période, le mouvement syndical appuie les réformateurs de la "révolution tranquille" cependant à partir de 1966 la position syndicale se modifie avec le début de la récession économique mais surtout à cause des espoirs déçus par cette même "révolution tranquille". Dès lors, le syndicalisme tendra à jouer un rôle de corps intermédiaire se donnant comme mandat la défense des intérêts des travailleurs et des défavorisés face au patronat et face à l'Etat.

Avec les années, la récession va s'accentuer et les conflits syndicats-Etat vont se multiplier. En 1970-1971 au plus creux de la récession économique, les luttes ouvrières se feront plus dures.

---

(28) Dion, Léon, Nationalisme et politique au Québec, Editions Hurtubise H.M.H. Montréal 1975, page 82.

Parallèlement au durcissement des conflits syndicaux, les syndicats développent une collaboration inter-syndicale et avec le rapport moral du Président de la C.S.N. en 1968, s'intitulant: "Le deuxième Front", c'est vers l'action politique que se dirigent les intérêts des travailleurs en dehors de la négociation collective. L'action politique au sein des centrales syndicales permet d'établir différentes formes de collaboration avec les groupes de citoyens. Les centrales syndicales publieront leurs manifestes dénonçant le système capitaliste responsable de l'état de crise et s'attaqueront à l'impérialisme américain, à la bourgeoisie et à l'Etat Québécois. Le point culminant sera la confrontation directe du mouvement syndical (le Front Commun 1972) avec l'Etat-employeur; cela débouche sur l'emprisonnement des trois chefs syndicaux: MM. Yvon Charbonneau (C.E.Q.), Louis Laberge (F.T.Q.) et Marcel Pépin (C.S.N.).

b. l'action des citoyens:

Au cours du début des années soixante se sont développés les groupes de citoyens et les groupes populaires sous l'instigation des animateurs sociaux du Conseil des Oeuvres de Montréal (C.O.M.), du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.), des Travailleurs Etudiants Québécois (T.E.Q.), de la Compagnie des Jeunes Canadiens (C.J.C.) etc...

Au départ à Montréal les groupes prirent le nom de "comité de citoyens" et leurs activités consistaient principalement à faire pression sur les corps publics pour atteindre les objectifs fixés (terrains de jeux, réparation d'écoles, espaces verts, etc...).



Le peu de résultat obtenu par rapport aux efforts déployés, ajoutés aux effets de la récession qui se faisait lourdement ressentir amènent une première remise en cause de l'animation sociale. En 1968, suite à cette évaluation de l'action des comités des citoyens, l'animation sociale devait prendre un virage politique conduisant à un élargissement des objectifs des groupes populaires. Les animateurs sociaux étant alors en communication avec les leaders syndicaux, développèrent, dans les quartiers de Montréal surtout, des Comités d'Action Politique (C.A.P.). De l'action conjuguée du mouvement syndical (le deuxième Front) et de l'animation sociale (les C.A.P.) naissait en 1970 le Front d'Action Politique (F.R.A.P.). Le F.R.A.P. se voulait un moyen et mouvement d'expression politique permanent des travailleurs à Montréal. Au moment des élections municipales de Montréal 1970, le F.R.A.P. présentait plusieurs candidats, cependant la crise d'octobre suscitée par le Front de Libération du Québec (F.L.Q.) et ses conséquences eurent pour effet de diviser profondément le mouvement.

Par la suite les groupes populaires du Québec prirent des orientations différentes se rapprochant cependant des deux pratiques suivantes: 1- groupes de discussion et de formation politique; 2- groupes de services populaires. ]

### C. AU PLAN SOCIAL

Les années '60 marquent au Québec le début d'une profonde transformation sociale et culturelle; ce fut: le développement des politiques sociales; la transformation des mentalités et la remise en cause des valeurs.

a. le développement des politiques sociales:

Contrairement aux années précédentes, les années soixante se caractérisent par un développement global et accéléré des politiques sociales. La réforme complète du système d'éducation est l'exemple le plus marquant. D'autre part, au cours de cette décennie sont apparues un grand nombre de nouvelles législations démontrant ainsi la volonté québécoise de moderniser les politiques sociales de même que les mécanismes régissant les relations entre gouvernants et gouvernés. (Code du travail, loi autorisant la syndicalisation des employés publics, lois dites de participation comme la loi de l'Université du Québec etc...). On s'est donc rendu compte au cours de cette décennie qu'il fallait associer la population aux réformes pour que celles-ci soient plus adaptées au besoin de cette population. Ces années introduisent aussi une nouvelle conception des problèmes sociaux. En effet, les problèmes ne semblent pas avoir de solutions sans tenir compte de leurs interrelations et de leur globalité. C'est ainsi, par exemple, que les québécois proposent un concept de "médecine globale" vu comme la prise en charge collective d'un milieu sur sa santé. En somme, ce développement des politiques sociales et le concept global des problèmes sociaux replacent la définition des situations entre les mains de ceux-là même qui vivent ces situations; c'est donc la mise en cause du concept traditionnel de l'autorité en faveur de l'idéal de la participation. Dans leur application cependant, les politiques sont loin de l'idéal de participation à cause d'une trop grande bureaucratisation des réseaux de communication entre les citoyens et le gouvernement.

b. la transformation des mentalités:

Plusieurs événements ont contribué à modifier profondément la mentalité des Québécois depuis 1960. Un des événements qui retient l'attention est la laïcisation des services de santé, d'éducation et sociaux. En 1960, rare était une direction d'hôpital, de maison d'enseignement ou d'un service social, qui n'était pas assumée par un membre du clergé ou d'une communauté religieuse. Ainsi la laïcisation de ces institutions et par le fait même leur professionnalisation, parce que ce sont de nouveaux professionnels qui assument les directions, rapprochent quelque peu les consommateurs de services des dispensateurs, à tout le moins il y a moins de mystère dans leurs interrelations.

D'autre part, des slogans politiques comme "Maîtres chez nous", "C'est le temps que ça change" et bien d'autres ont contribué à conscientiser les Québécois, de la même façon que les bombes du Front de Libération du Québec (F.L.Q.) ont contribué à faire croire aux Québécois que la violence existait dans leur société comme dans la société américaine.

Enfin, depuis 1960 les Québécois, qui avec l'aide de l'élite traditionnelle n'exprimait pas leurs pensées et leurs sentiments, ont pris goût aux débats publics en s'exprimant de plus en plus:

*"On peut dire des Québécois ce qu'on a dit des Français de mai 1968: ils ont pris la parole comme ils ont pris la Bastille. Ici le phénomène commence en 1960. La parole, chez les Québécois, avait depuis longtemps été refoulée dans la vie privée. Seules les élites parlaient."*

*Le curé, le notaire et l'avocat étaient des professionnels de la parole. Les "gens ordinaires" les écoutaient. Depuis une dizaine d'années, c'est "l'âge d'or de la parole" qui a commencé". (29)*

c. remise en cause des valeurs:

Le Québec d'avant 1960 adhère aux valeurs de la société préindustrielle. Les Québécois sont profondément religieux, austères, obéissants et charitables. Avec les années soixante et la "révolution tranquille" des Québécois délaissent la religion et adhèrent aux valeurs de la société post-industrielle. Par exemple, le taux de natalité, largement influencé au Québec par la pratique religieuse passe du plus haut après le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve (30 par 1000 habitants) en 1960 au taux le plus bas en Amérique du Nord en 1974 soit un peu plus de 13 par 1000 habitants. C'est donc une conséquence sociologique de l'évolution sociale des années soixante.

Enfin grâce aux communications de masse (surtout la télévision) des Québécois qui, comme cités précédemment, ont "pris la parole" ont créé une nouvelle culture qui leur est propre. Cette nouvelle culture et les valeurs qu'elle incarnent privilégie l'intégration de la théorie et de la pratique, l'importance des petits groupes, la repersonnalisation des rapports humains, l'importance de la vie simple et naturelle. (30)

---

(29) Rioux, Marcel, Les Québécois, Editions du Seuil, 1974, page 31.

(30) Voir à ce sujet: Dion LÉON, Nationalisme et politique au Québec, Op. Cit., page 74 à 83.

Le Québec est donc depuis 1960 une société en pleine évolution et c'est dans ce contexte que se sont entrepris certains efforts de planification.

LES MOTIVATIONS POLITIQUES DE LA PLANIFICATION REGIONALE AU QUEBEC
---

Mais qu'est-ce qui motive tant les autorités politiques à maintenir cette décision de la planification et particulièrement la planification régionale au Québec. C'est ce que je tenterai d'analyser à l'aide de faits politiques survenus au Québec depuis 1960.

1.     les décisions de planifier

Nous pouvons attribuer au parti Libéral Québécois et au gouvernement de Jean Lesage la décision de planifier. En effet le parti Libéral promettait pour l'élection provinciale du 22 juin 1960 une série de mesures visant à moderniser le Québec et parmi ces mesures la planification occupait une place de choix. Une fois élu, le gouvernement Lesage mit à exécution cette promesse de planifier en créant, en février 1961, le Conseil d'Orientation Economique du Québec (C.O.E.Q.). Le Conseil avait un double mandat:

- a)   préparer un plan d'aménagement pour la province;
- b)   conseiller le gouvernement sur toutes questions  
      d'ordre économique.

Cette élection de 1960 et le gouvernement qu'elle porte au pouvoir représentent pour les québécois un départ vers de nouveaux horizons:

*"Elle représente (l'élection) ce que les sociologues appellent un phénomène social total, c'est-à-dire qu'elle n'est pas une simple passation du pouvoir d'une équipe à une autre, comme le sont les élections dans toute bonne démocratie de type anglo-saxon. Cette élection met en cause la société toute entière: elle la traverse de part en part; elle remet en question les vérités séculaires et les pouvoirs les mieux établis. Elle marque une rupture avec une période historique du Québec et le début d'une ère dont maints Québécois croient qu'elle mènera leur pays à une plus grande autonomie politique, sinon à l'indépendance totale". (31)*

C'est donc dans ce contexte que s'amorce la planification au Québec et il faut retenir la grande confiance inspirée par l'équipe Lesage ainsi que les significations des slogans employés par cette équipe: "il faut que ça change" (élection 1960) "maîtres chez nous" (élection 1962 sur la nationalisation de l'électricité) "égalité ou indépendance"(quand on négocie avec Ottawa en 1964 le Régime de Rentes du Québec et des équivalences fiscales en points d'impôt suite au retrait Québécois de programme conjoint).

En 1964 également, Monsieur Lesage n'exige plus un plan du Conseil d'Orientation Economique du Québec. C'est le début de l'essoufflement de la "révolution tranquille", essoufflement causé par les difficultés

---

(31) Rioux Marcel, La question du Québec, Edition revue et augmentée, Parti Pris Montréal, 1976, page 103.

que rencontre une politique de redressement pour le Québec. Devant ces difficultés, les hommes politiques cherchent *"des faux-fuyants et retournent brusquement en arrière. Electoralisme ou vieux réflexe de colonisés"*. (32) La question demeure encore entière et nous n'y avons peu de réponses. Cependant il n'en demeure pas moins que dans ce contexte l'idée de planification globale pour le Québec est mise sur une voie d'évitement.

Selon l'O.P.D.Q., la période d'avril 1964 à septembre 1966 est celle de *"la mise en veilleuse du plan"* (16) alors que la période de septembre 1966 à octobre 1968 est: *"caractérisée par la longue attente de la réforme des structures de planification"*. (33)

Suite à la création de l'Office de Planification et de Développement du Québec (automne 1968 et printemps 1969) l'idée de planification réapparut dans les termes suivants:

*"Tout en reconnaissant le mérite de ceux qui ont oeuvré à cette tâche extrêmement complexe et difficile au cours des premières années, tout en reconnaissant l'effort qu'ils ont fourni et pour lequel je leur rends hommage, les observations que j'ai pu faire, le bilan que j'ai tenté d'établir m'ont amené à cette conclusion réaliste: dans les voies où elle s'est engagée jusqu'à maintenant, la planification a peu de chance de déboucher sur des résultats pratiques vraiment significatifs"*. (34)

---

(32) Rioux Marcel, La question du Québec, Op. Cit. page 110.

(33) O.P.D.Q., Premier rapport, 1969-1970, Québec février 1971, page 15 et 16.

(34) Masse Marcel, Ministre responsable de l'O.P.D.Q., Allocution à la Chambre de Commerce de Montréal le 1er novembre 1969.

Donc pour Marcel Masse il fallait obtenir des résultats significatifs et c'est maintenant la motivation profonde qui suscite les actions de planification.

Monsieur Masse ajoute:

*"Le premier principe le plus fondamental, c'est le choix de l'objet, du matériau, sur lequel doit porter en priorité l'effort de planification. Cet objet, ce matériau, ce sont les actions gouvernementales dans le territoire du Québec. Je dis bien les actions gouvernementales, toutes les actions gouvernementales, que ces actions soient fédérales aussi bien que provinciales, ou que ces actions portent directement sur la prise en charge d'un secteur d'activité, ou qu'elles consistent uniquement dans la stimulation ou le support d'activités assumées par d'autres agents du développement". (35)*

Depuis 1969 c'est dans ce cadre qu'opère la planification; à l'intérieur du champ des actions gouvernementales.

En résumé, l'idée de planification est mise de l'avant avec d'autres pour moderniser le Québec, elle est vite mise de côté, elle est reprise quelques années après pour tenter d'obtenir des résultats significatifs.

Cependant ici encore la planification subit en partie les contrecoups du changement de gouvernement le 29 avril 1970. Le gouvernement Bourassa ne pouvait pas ne pas croire en la planification et Monsieur Bourassa a lui-même affirmé avoir demandé à l'O.P.D.Q. "de préparer un plan global de développement pour le Québec en décembre 1970". (36)

---

(35) Marcel Masse, Allocution à la Chambre de Commerce de Montréal, Op. Cit.

(36) Revue Forces, 12 décembre 1972, page 11, Hydro-Québec Montréal, Entrevue avec Monsieur Bourassa.



Pourtant quelques mois plus tard, Monsieur Bourassa affirmait:

*"La planification au Québec par la mobilisation de l'administration gouvernementale et le maintien d'un dialogue permanent entre le gouvernement et la collectivité demeure un pari d'envergure même après dix ans d'efforts". (37)*

Mais Monsieur Bourassa continue et affirme du même souffle:

*"Nous sommes bien conscients, et je l'ai mentionné à plusieurs reprises, qu'une économie ouverte comme la nôtre sur tout le continent Nord-Américain et, de ce fait, inévitablement orientée selon les moeurs économiques de l'Amérique, ne saurait être entièrement déterminée par les actions de l'Etat, si importantes ces actions puissent être. Dans notre contexte, c'est encore et pour longtemps le secteur privé, le milieu lui-même, qui canalisent les décisions les plus déterminantes pour le développement". (38)*

C'est ce dernier message de Monsieur Bourassa qui a été l'élément moteur de la planification québécoise des années 70 à novembre 1976 et en même temps le message contient le choix politique du gouvernement de Québec à laisser au secteur "privé" le soin d'initier et de déterminer les voies du développement.

## 2. la planification régionale, alors!?

A première vue, la planification régionale des années 60 au Québec ne

---

(37) Bourassa Robert, Allocution prononcée lors de la première réunion du Conseil de planification et de développement du Québec, le 3 juin 1971.

(38) Bourassa Robert, Allocution prononcée lors de la première réunion du Conseil de planification et de développement du Québec, le 3 juin 1971.

préoccupe personne. Cependant les régions font des demandes aussi nombreuses que disparates et même contradictoires au nouveau gouvernement qui ne peut ou ne veut y répondre, occupé qu'il est à amorcer des changements. C'est Claude Turcotte qui affirme:

*"La première fois que j'ai vu Jean Lesage en colère, c'était en 1961, dans le grand salon de l'évêché de Rimouski à l'occasion de sa première tournée triomphale après sa victoire du 22 juin 1960. Dans la pure tradition clérico-rurale Monseigneur Charles-Eugène Parent, maître de céans, venait de lui demander de l'argent pour ses colonies". (39)*

Pendant ce temps, à Ottawa la loi ARDA (Aménagement Rural et Développement Agricole) était adoptée en 1961 et elle permettait le financement d'un bon nombre d'activités sous le prétexte du développement agricole. De plus, il y avait dans la région du Bas St-Laurent et Gaspésie un certain nombre d'organismes qui s'étaient rendus compte que la région avait besoin d'une action d'envergure pour régler ses problèmes socio-économiques aigus. C'est dans une forme de négociation ou de médiation entre ces différents organismes et suite à des ententes avec et entre les gouvernements fédéral et provincial que le B.A.E.Q., (Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec) vient au monde. Claude Turcotte affirme:

*"Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, qui fut sans doute la tentative de planification globale la plus poussée au Québec, a vu le jour sous la forme qu'on lui a connu par hasard". (40)*

---

(39) Turcotte Claude, Le B.A.E.Q. dix ans après, série d'articles parus dans la Presse du 18 au 24 août 1973, premier article une Réligion ou une blague...

(40) Turcotte Claude, Op. Cit. La Presse 20 août 1973, Une naissance par hasard.

Même si elle est née par hasard, cette expérience de planification régionale a vite suscité beaucoup d'intérêt dans les autres régions du Québec et le gouvernement a été régulièrement assailli de demandes pour que des études globales et un processus de planification soient entrepris aussi dans ces territoires. Jusqu'en 1966, le gouvernement pouvait dire qu'il fallait d'abord voir les résultats du B.A.E.Q. avant d'entreprendre d'autres expériences semblables, mais après 1966, il n'avait ni raison ni argument pour refuser à d'autres régions leur part d'études régionales. C'est ainsi que cette idée de planification régionale a été au centre d'un grand nombre de débats au cours des dix dernières années. Elle est encore d'actualité et elle est réponse de politiciens aux pressions exercées par les citoyens des régions qui réclament un traitement égalitaire.

La planification régionale a donc un caractère utilitaire au niveau politique puisqu'elle fournit aux gouvernants arguments et réponses à faire aux gouvernés. Elle leur fournit aussi, grâce à ses écrits, l'occasion de capitalisation politique. Comme exemple le rapport de la Mission du Nord-Ouest publié le 27 mars 1971 parle de l'aménagement Hydro-électrique des rivières de la Baie James en ces termes:

*"Ce projet n'en est encore qu'au stade des études préliminaires... avant de se lancer dans une entreprise entraînant des investissements de l'ordre de 2.5 à 2.8 milliards de dollars, il serait bien dans l'ordre de consacrer un demi de un pour cent ( $\frac{1}{2}$  de 1%) en études préliminaires, de rentabilité et d'avant-projet. Autrement l'on risque que des solutions non suffisamment au point entraînent des dépenses superflues et considérables... Evidemment même si les grands travaux ne devaient débiter qu'en 1976, il n'en demeure pas moins qu'une fois la rentabilité définitive établie, l'on*

*pourrait entreprendre dès 1972, s'il y a lieu la construction de routes d'accès, le déboisement des territoires à inonder et certains autres travaux préliminaires". (41)*

Pourtant le 29 avril 1971, pour célébrer le premier anniversaire de la prise du pouvoir par son équipe, Robert Bourassa, premier Ministre du Québec, annonce que le gouvernement allait procéder immédiatement à l'aménagement hydro-électrique des rivières de la Baie James. Ainsi la Mission du Nord-Ouest par son verbiage cité plus haut avait réussi à camoufler une décision politique évidemment prise lors de la rédaction ou de la publication du rapport de la Mission du Nord-Ouest. Si cette décision, n'était pas prise avant la publication du dit rapport de Mission, nous pouvons alors conclure que la décision politique ainsi rendue publique par le gouvernement Bourassa ne tenait absolument pas compte des études, travaux et plans faits et à faire. Le gouvernement forçait les choses et accélérerait la mise en oeuvre d'un projet qui s'inscrivait beaucoup plus tard dans le plan de développement du potentiel hydro-électrique du Québec.

A ce compte, la planification régionale, sectorielle et globale s'inscrit dans une forme d'ambiguïté qui la rend rentable du point de vue électoral mais qui la rend également complètement inefficace. Ce constat d'échec de la planification régionale au Québec, comme d'ailleurs de la planification globale peut être attribuée à l'orientation

---

(41) Esquisse de Plan Régional, Rapport Synthèse, Mission de Planification du Nord-Ouest Québécois, Gouvernement du Québec, (O.P.D.Q.) 1971, page 188-189.

sous-jacente de la planification définie comme idéologie de *"rattrapage issue du caractère d'urgence de la révolution tranquille, idéologie qui suscitait une planification rentable"*. (42) Cet échec peut aussi venir de la contradiction d'essence qui existe entre la planification et le "laisser faire" du libéralisme économique nord-américain. C'est ce système économique qui donne le ton au régime politique. En ce sens, la démocratie de type libéral mise au monde par le capitalisme ne peut être qu'au service de celui-ci. Dans un tel contexte la planification gouvernementale indicative, incitative et "à fortiori" coercitive ne peut se faire et ne peut être faite quand le système attend du régime politique une non-intervention systématique sauf pour corrections mineures des excès trop souvent majeurs du système capitaliste lui-même.

Le plan c'est en quelque sorte, la somme des choix et des contraintes d'une collectivité, donc il ne peut être autre chose qu'un projet de société et dans ce contexte la planification devient un instrument essentiel de participation...

---

(42) Benjamin Jacques, Planification et Politique au Québec, P.U.M. Montréal 1974, page 123.

## PREMIERE PARTIE

Ce chapitre veut expliquer ce que sont les Missions de Planification en rappelant dans un premier temps le contexte qui prévalait dans chaque région où ces expériences ont lieu, et dans un deuxième temps en faisant une comparaison d'un certain nombre de données factuelles concernant ces opérations régionales.

### A. LE CONTEXTE DE CHAQUE MISSION

Avant de procéder à une analyse plus particulière du contexte de chacune des trois Missions de Planification, il est nécessaire d'examiner quelques-unes des caractéristiques générales des régions à l'étude. Ces caractéristiques sont: la population totale, son poids relatif, la répartition de la population selon les grands groupes d'âge, la population active, le revenu annuel moyen, le chômage et le revenu personnel. Ces données seront retenues pour les trois régions à l'étude de même que pour la région de l'Est du Québec (Bas St-Laurent, Gaspésie et les Iles de la Madeleine) où une première tentative de planification régionale a été réalisée entre 1963 et 1966 par le B.A.E.Q. (Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec).

Les tableaux qui suivent sont présentés dans l'ordre régional suivant:

- 1- Région 01: Est du Québec, Territoire du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Iles de la Madeleine;
- 2- Région 02: Saguenay-Lac St-Jean;
- 3- Région 05: Estrie;
- 4- Région 08: Abitibi-Témiscamingue;
- 5- La province de Québec.

Il faut noter que les régions dont nous parlerons, correspondent à la description des régions administratives du Québec telles que déterminées par l'arrêté Ministériel en Conseil no 524 du 29 mars 1966 (voir carte no 1, page 66 ).

TABLEAU NO 1  
POPULATION TOTALE  
EVOLUTION 1961 A 1971

	1961	1966	1971
Région 01: Est du Québec	349,718	338,164	325,806
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	262,426	267,682	265,642
Région 05: Estrie	232,162	239,972	243,637
Région 08* Abitibi-Témiscamingue	168,601	175,037	166,900 *(142,890)
Le Québec	5,259,211	5,780,845	6,027,764

\* La région 08 comprend les territoires d'Abitibi et de Mistassini dont la population est évaluée à 14,010 habitants en 1971. Ces territoires ne sont pas compris dans la délimitation de la région 08 mais font partie des divisions de recensement de l'Abitibi.

Sources: statistiques Canada, Catalogue no 92-536 (1961) 92-608 (1966)  
92-702 (1971)



TABLEAU NO 2  
POIDS RELATIF DE LA POPULATION  
REGIONALE - 1961 - 1971 EN  
POURCENTAGE DE LA POPULATION DU QUEBEC

	1961	1971
Région 01: Est du Québec	6.6%	5.4%
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	5.0%	4.4%
Région 05: Estrie	4.4%	4.0%
Région 08: *Abitibi-Témiscamingue	3.2%	2.8%

\* La région 08 comprend les Territoires d'Abitibi et de Mistassini.

TABLEAU NO 3

## REPARTITION DE LA POPULATION PAR GRAND GROUPE

D'AGE - 1961 - 66 - 71 - ET POURCENTAGE

	Années	0-14 ans	%	15-24 ans	%	25-44 ans	%	45-64 ans	%	65 et plus	%
Région 01 Est du Québec	1961	148,848	42.6	60,929	17.4	74,157	21.2	46,362	13.3	19,422	5.6
	1966	132,243	39.1	66,665	19.7	68,495	20.3	49,447	14.6	21,314	6.3
	1971	109,050	33.5	70,660	21.7	69,535	21.3	53,540	16.4	23,015	7.1
Région 02 Saguenay Lac St-Jean	1961	113,351	43.2	48,474	18.5	63,042	24.0	29,232	11.1	8,327	3.2
	1966	109,228	40.8	53,179	19.9	62,017	23.2	33,279	12.4	9,979	3.7
	1971	91,390	34.5	59,175	22.2	65,730	24.7	38,145	14.3	11,655	4.4
Région 05 Estrie	1961	88,730	38.2	37,685	16.2	54,025	23.3	36,409	15.7	15,313	6.6
	1966	85,744	35.7	44,415	18.5	53,176	22.2	39,759	16.6	16,878	7.0
	1971	75,275	30.9	49,945	20.5	56,055	23.0	43,380	17.8	19,105	7.8
Région 08 Abitibi-Témiscamingue	1961	73,022	43.3	29,397	17.4	39,514	23.4	21,253	12.6	5,415	3.2
	1966	72,748	41.6	33,392	19.1	39,786	22.7	22,442	12.8	6,669	3.8
	1971	60,600	36.3	35,335	21.2	39,165	23.5	24,095	14.4	7,650	4.6
Le Québec	1961	1,863,395	35.4	837,059	15.9	1,401,559	26.6	850,897	16.2	306,301	5.8
	1966	1,943,573	33.6	1,040,473	18.0	1,483,867	25.7	961,278	16.6	351,654	6.1
	1971	1,784,218	29.6	1,669,386	19.4	1,579,274	26.2	1,078,970	17.9	415,916	6.9

Note: la région no 8 comprend les territoires d'Abitibi et de Mistassini.

TABLEAU NO 4  
BILAN MIGRATOIRE 1961 - 1971

	Accroissement réel	Accroissement naturel	Bilan migratoire
Région 01: Est du Québec	- 23,912	49,917	- 73,829
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	+ 3,216	45,606	- 42,390
Région 05: Estrie	+ 11,475	31,724	- 20,249
Région 08: Abitibi- Témiscamingue	- 1,701	34,500	- 36,201
Le Québec	+ 768,553	779,235	- 10,682

Note: la région 08 comprend les territoires d'Abitibi et de Mistassini.

Sources: Office de Planification et de Développement du Québec (O.P.D.Q.)  
dossiers d'inventaires et d'analyse, Cahier 1. Les indicateurs  
globaux, Tableau 29, Page 44.

TABLEAU NO 5  
REPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE  
1961 - 1971

					REPARTITION REGIONALE			
					1961		1971	
	1961	%	1971	%	Masculin	Féminin	Masculin	Féminin
Région 01: Est du Québec	91,849	5.1	98,995	4.4	77.3	22.7	69.4	30.6
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	71,711	4.0	79,955	3.6	78.7	21.3	71.4	28.6
Région 05: Estrie	72,481	4.0	86,990	3.9	74.0	26.0	65.9	34.1
Région 08: Abitibi- Témiscamingue	48,028	2.67	52,465	2.3	80.3	19.7	71.0	29.0
Le Québec	1,781,716	100	2,242,805	100	72.9	27.1	66.4	33.6

Note: Région 08 comprend les territoires d'Abitibi et de Mistassini.

Sources: Statistiques Canada 1961, Catalogue, 94-153; 1971, Catalogue, 94-703.

TABLEAU NO 6  
TAUX DE CHOMAGE, 1961 ET 1971

	1961			1971		
	Masculin	Féminin	Total	Masculin	Féminin	Total
Région 01: Est du Québec	9.90	2.64	8.25	17.03	13.63	15.99
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	9.90	3.94	8.63	15.55	14.91	15.37
Région 05: Estrie	4.01	3.00	3.75	8.89	9.94	9.25
Région 08: Abitibi-Témiscamingue	9.86	3.83	8.66	12.71	12.91	12.77
Le Québec	5.03	2.73	4.40	9.86	10.43	10.05

Note: La région 08 comprend les territoires d'Abitibi et de Mistassini.

Sources: Statistiques Canada, Catalogue, 94-533 (1961), 94-703 (1971).

TABLEAU NO 7

REVENU ANNUEL MOYEN PROVENANT D'UN

EMPLOI DE LA POPULATION ACTIVE PAR TRAVAILLEUR

1960 ET 1970

	1960	1970	Indice du revenu	
			1960	1970
Région 01: Est du Québec	1,905	3,949	63	75
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	2,851	5,053	94	96
Région 05: Estrie	2,520	4,640	83	88
Région 08: Abitibi-Témiscamingue	2,678	4,711	89	90
Le Québec	3,019	5,256	100	100

Note: La région 08 comprend les territoires d'Abitibi et de Mistassini.

Sources: O.P.D.Q. - Dossier d'inventaire et d'analyse, Cahier 1.

Les indicateurs globaux, Page 55 - Tableau 8.

TABLEAU NO 8  
REVENU PERSONNEL DISPONIBLE PER  
CAPITA 1961 - 1971

	Revenu personnel disponible per capita		Indice du revenu personnel disponible per capita	
	1961	1971	1961	1971
Région 01: Est du Québec	739	1,616	55	65
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	972	1,914	72	78
Région 05: Estrie	1,032	2,253	77	91
Région 08: Abitibi-Témiscamingue	917	2,020	68	82
Le Québec	1,347	2,470	100	100

Note: La région 08 comprend les territoires d'Abitibi et de Mistassini.

Sources: O.P.D.Q. Dossier d'inventaire et d'analyse, Cahier 1.

Les indicateurs globaux, Page 96.

Les tableaux précédents démontrent certaines ressemblances entre les trois régions à l'étude. Les caractéristiques générales étudiées font surtout ressortir des similitudes entre la région du Saguenay Lac St-Jean, l'Abitibi-Témiscamingue et l'Est du Québec (bilan migratoire très négatif, taux de chômage élevé, faible revenu personnel disponible per capita). De plus ces trois régions sont des régions périphériques, c'est-à-dire des régions situées loin en dehors des axes d'influence des grandes agglomérations urbaines comme Montréal et Québec, et ces régions sont considérées comme problématiques à cause de leur pauvreté relative mesurée en terme de taux de chômage. La région de l'Energie présente certaines ressemblances avec les trois autres régions (poids relatif de la population 4%, bilan migratoire négatif, taux de chômage assez élevé) cependant les caractéristiques de cette région se rapprochent plus de celles des régions comme l'Outaouais, la Mauricie, les Bois Francs et même de Québec. Nous pouvons donc penser que la région de l'Energie a été choisie comme terrain d'observation par l'O.P.D.Q. afin d'y mener des travaux comparatifs au plan de la méthodologie, des objectifs et des résultats souhaités à l'instauration des Missions de Planification.

Nous pouvons maintenant examiner le contexte de chacune des missions:

#### 1. historique:

A la suite de l'expérience du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.) qui en 1966 présentait au Gouvernement du Québec un plan de développement, le Gouvernement et particulièrement le Conseil



d'Orientation Economique du Québec (C.O.E.Q.) transformé en Office de Planification du Québec (O.P.Q.) en 1967 et en Office de Planification et de Développement du Québec (O.P.D.Q.) en 1968 reçoit de toutes les régions du Québec des demandes, pressions et propositions voulant faire procéder à des études d'inventaires, d'aménagement et de planification du développement régional. Entre-temps, pendant le B.A.E.Q. (1963-1966) et après, le Conseil d'Orientation Economique du Québec (C.O.E.Q.) avait reçu le mandat de procéder à la confection d'un plan de développement pour le Québec. Au cours de l'été 1968, l'O.P.D.Q. déclarait qu'elle poursuivrait des études d'inventaires et d'aménagement régional, mais de façon beaucoup moins élaborée que dans l'Est du Québec, en commençant par les régions les plus défavorisées. Statistiquement, la première mission aurait dû être conduite en Abitibi-Témiscamingue, mais le 9 décembre 1968 l'Honorable Marcel Masse, Ministre responsable de l'O.P.D.Q., annonce la formation d'une Mission de Planification pour la région du Saguenay Lac St-Jean. La Mission de l'Abitibi-Témiscamingue est pour sa part annoncée en janvier 1970 alors que celle de l'Estrie est décidée en janvier 1971. Ces travaux d'inventaires et de propositions d'aménagement se poursuivront jusqu'en: décembre 1969 pour le Saguenay Lac St-Jean, en mars 1971 pour l'Abitibi-Témiscamingue, en décembre 1972 pour l'Estrie. Au Saguenay Lac St-Jean comme en Abitibi-Témiscamingue le produit de l'O.P.D.Q. est intitulé: "Esquisse du plan" alors qu'en Estrie, le document s'intitule: "Projet Estrae, livre blanc sur l'orientation du développement de l'Estrie".

## 2. géographique:

La carte no 1 nous démontre clairement la localisation géographique des trois régions sous étude. En plus de cette localisation, il est nécessaire d'examiner la géographie humaine de ces territoires:

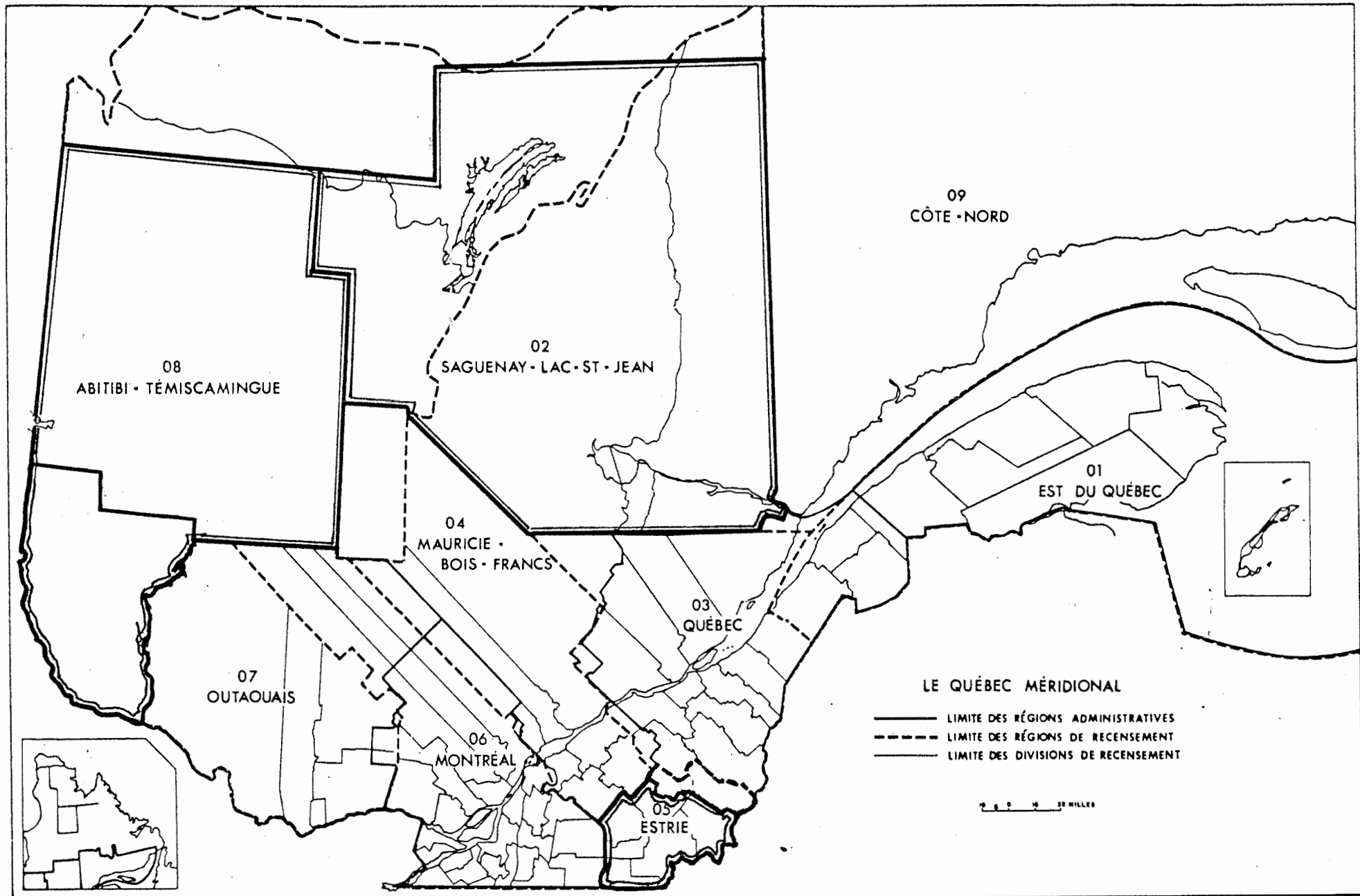


TABLEAU NO 9  
REPARTITION DE LA POPULATION REGIONALE 1971

	population	superficie (M <sup>2</sup> ) #	densité (M <sup>2</sup> ) #.
Région 02: Saguenay Lac St-Jean	265,642	40,906	6.49
Région 05: Estrie	243,637	4,152	58.67
Région 08: Abitibi-Témiscamingue	* 142,890	25,513	5.60

# M égale mille carré.

\* La région 08 ne comprend pas la population ni la superficie des territoires d'Abitibi et de Mistassini.

Sources: O.P.D.Q. Dossier d'inventaire et d'analyse, Cahier 1.

Les indicateurs globaux, Page 13.

TABLEAU NO 10

## REPARTITION DE LA POPULATION RURALE \*

\* URBAINE 1961, 1966, 1971

REGION	POPULATION TOTALE		POPULATION URBAINE %		POPULATION RURALE %					
					AGRICOLE	%	NON-AGRICOLE	%	TOTALE	%
02: Saguenay Lac St-Jean	1961	262,426	180,102	68.7	31,612	12.0	50,712	19.3	82,324	31.3
	1966	267,682	191,206	71.4	29,682	11.1	46,774	17.5	76,476	28.6
	1971	265,642	191,662	72.1	16,615	6.3	57,365	21.6	73,960	27.9
05: Estrie	1961	232,162	144,295	62.2	45,057	19.4	42,810	18.4	87,867	37.8
	1966	239,972	155,453	64.8	38,496	16.0	46,023	19.2	84,519	35.2
	1971	243,637	157,072	64.5	25,345	10.4	61,220	25.1	86,565	35.5
08:**Abitibi- Témiscamingue	1961	168,601	83,463	49.5	33,774	20.0	51,364	30.5	85,138	50.5
	1966	175,037	96,834	55.3	30,033	17.2	48,170	27.5	78,203	44.7
	1971	166,900	97,780	58.6	14,385	8.6	54,735	32.8	69,120	41.4

\*\* La région 08 comprend les territoires de l'Abitibi et de Mistassini.

Sources: Statistique Canada 1961, Catalogue, 92-536; 1966, Catalogue 92-608; 1971, Catalogue 92-709.

\* Rural s'appliquant aux localités de moins de 1000 habitants et urbain s'appliquant aux localités de plus de 1000 habitants.

Ces deux tableaux nous démontrent d'une part la faible densité de population des régions du Saguenay Lac St-Jean (6.49%) et de l'Abitibi-Témiscamingue (5.60%) ainsi qu'une assez forte tendance de la population de ces deux régions à s'urbaniser, et d'autre part la forte densité de population de l'Estrie (58.67%). Le tableau no 10 confirme la diminution généralisée du nombre d'agriculteurs pour chacune des régions, environ 50% sur une période de dix ans.

### 3. socio-économique:

Une des caractéristiques sociales importantes des trois régions à l'étude est sûrement leur bilan migratoire négatif (voir tableau no 4). Une deuxième caractéristique sociale mais aussi et surtout politique de ces trois régions est le poids relatif de leur population (voir tableau no 2) aucune région ne dépassant 4.4% de la population du Québec et toutes les trois totalisant un gros 11.2%. La région du Saguenay Lac St-Jean et de l'Abitibi-Témiscamingue sont en plus, des régions éloignées des grands centres urbains et administratifs. Ce sont également des régions socialement isolées à cause des difficultés de communication qui les caractérisent.

Sur le plan économique en plus des caractéristiques qui ressortent pour chacune des régions dans le tableau no 6, taux de chômage; et du tableau no 8, revenu personnel disponible per capita, il m'apparaît important de produire le tableau suivant extrait du "Projet Estrae" tableau no 11.

TABLEAU 11: CROISSANCE DE LA VALEUR AJOUTEE, PAR REGION, 1956-1966 (INDICE 1951 =100)

REGIONS	VALEUR AJOUTEE				Part du Québec en 1966 (%)
	1956 indice	1961 indice	1966 indice	1966 en millions	
Bas St-Laurent et Gaspésie 01	148	155	246	294,038	2.36
Saguenay et Lac St-Jean 02	144	152	233	540,570	4.35
Québec	134	171	258	1,541,653	12.4
Trois-Rivières	118	139	202	790,331	6.36
Estrie 05	117	139	205	436,178	3.51
Montréal	149	193	302	8,396,422	67.58
Outaouais	126	159	247	400,957	3.22
Nord-Ouest 08	104	96	140	245,301	1.97
Côte Nord et Nord du Québec	227	312	667	277,976	2.23
TOTAL QUEBEC	141	176	274	12,923,426	100.0

Source: Comptes régionaux québécois: produit et revenu. O.P.D.Q.

Nous pouvons donc noter par ce tableau que l'indice "Valeur Ajoutée" de la croissance économique est peu élevée pour chacune des trois régions. "Il faut faire quelque chose"! et c'est à ce quelque chose que les trois Missions O.P.D.Q. correspondent.

## B. ETUDE COMPARATIVE

Cette partie met en relief quelques aspects généraux de chaque mission régionale de planification dans le but de faire visualiser, dès le départ certaines différences au niveau de la méthodologie employée.

### 1. les procédés:

Chaque mission régionale possède la même caractéristique en ce qui a trait à l'organisme responsable et maître d'oeuvre de l'opération: l'Office de Planification et de Développement du Québec (O.P.D.Q.).

En effet on peut retrouver dans la présentation de chaque esquisse de plan les phrases suivantes démontrant qui est responsable de l'opération:

#### - au Saguenay Lac St-Jean:

*"Dans le cadre du mandat qui lui est confié par la loi, l'Office de Planification du Québec entreprend de faire une synthèse des diverses connaissances ... etc". (1)*

---

(1) Allocution de l'Honorable Marcel Masse, Ministre responsable de l'O.P.D.Q. devant le Conseil Economique Régional du Saguenay Lac St-Jean le 9 décembre 1968, Rapportée in: Esquisse de plan de développement Rapport Synthèse, Mission de Planification Régionale du Saguenay Lac St-Jean (O.P.D.Q.) 1969, page 1.



- en Abitibi-Témiscamingue:

"Le gouvernement du Québec chargea l'Office de Planification et de Développement (O.P.D.Q.) de mettre au point un programme d'action pour cette région". (2)

- en Estrie:

"Le gouvernement du Québec chargea l'Office de Planification et de Développement du Québec d'une Mission d'étude et de consultation dans la région de l'Estrie". (3)

Comment alors le maître d'oeuvre a-t-il procédé pour accomplir le travail qui lui était demandé?

- au Saguenay Lac St-Jean: l'O.P.D.Q. met sur pied une équipe d'agents dits "de planification" avec la collaboration de quinze (15) ministères provinciaux qui:

"A. fait un inventaire des potentiels de développement des secteurs d'activité économique de la région, et des besoins de la population ainsi qu'une analyse de l'activité actuelle des ministères dans la région.

B. définit pour chacun des ministères concernés un ensemble d'objectifs et de programmes dont la réalisation permettra un développement économique et social accéléré". (4)

---

(2) Esquisse de Planification Régionale, rapport synthèse. Mission de Planification du Nord-Ouest Québécois. O.P.D.Q. mars 1971, page 1.

(3) Projet Estrie, livre blanc sur le développement de l'Estrie O.P.D.Q. 1 décembre 1972, page iii.

(4) Esquisse de plan de développement, rapport synthèse. Mission du Saguenay Lac St-Jean. Op. cit. page 1.

- En Abitibi-Témiscamingue, l'O.P.D.Q. maintient son équipe d'agents dits de "Planification" comme au Saguenay Lac St-Jean, et s'ajoute des délégués de neuf (9) ministères provinciaux, ceux-ci étant des responsables régionaux de ministères directement impliqués dans le milieu.

- En Estrie, l'administration du projet est tripartite: l'O.P.D.Q., le Conseil Régional de Développement et le Centre de Recherche en Aménagement Régional (C.R.A.R.) de l'Université de Sherbrooke.

- L'O.P.D.Q., est chargé de la supervision générale du projet par l'intermédiaire d'un groupe interministériel de programmation comprenant dix (10) ministères.

- Le Centre de Recherche en Aménagement Régional (C.R.A.R.), est chargé d'une série d'études sectorielles à l'exception de six (6) de ces études qui ont été réalisées par les ministères responsables.

Donc, au niveau des procédés l'O.P.D.Q. agit sensiblement de la même façon au Saguenay Lac St-Jean et en Abitibi-Témiscamingue, alors qu'en Estrie l'O.P.D.Q. profite en plus d'une ressource régionale: le Centre de Recherche en Aménagement Régional.

## 2. la participation des ministères:

Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur la qualité de participation de chacun des ministères provinciaux aux travaux des Missions mais il est quand même intéressant de comparer la participation de chaque ministère à chaque mission.

TABLEAU 12  
PARTICIPATION DES MINISTÈRES  
ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX  
AUX MISSIONS DE PLANIFICATION

MINISTÈRES	MISSION SAGUENAY LAC ST-JEAN	MISSION ABITIBI- TÉMISCAMINGUE	MISSION ESTRIE
Affaires Culturelles	X		
Affaires Intergouvernementales	X		
Affaires Municipales	X	X	
* Affaires Sociales	X	X	X
Agriculture et Colonisation	X	X	X
Communications			X
Education	X	X	
Industrie et Commerce	X	X	
Institutions financières			
Compagnies et Coopératives	X		
Richesses naturelles	X	X	X
Terres et Forêts	X	X	X
Travail et Main d'oeuvre	X	X	
Transport	X		
Tourisme Chasse et Pêche	X		
Voirie	X	X	X
Bureau de la statistique du Québec			X

\* Le Ministère des Affaires Sociales remplace le Ministère de la Santé et celui de la Famille et du Bien-Etre Social. Au Saguenay Lac St-Jean, les deux Ministères participent à la Mission alors qu'en Abitibi-Témiscamingue seul le Ministère de la Famille et du Bien-Etre Social participe à la Mission.

Ce tableau démontre:

- A) que les ministères ont participé à la première mission en grand nombre
- B) que pour la deuxième Mission seuls les ministères qui intervenaient vraiment sur le territoire ont participé à la programmation et
- C) que pour la Mission Estrie seuls les ministères invités ont procédé aux études exigées.

3. des objectifs généraux:

Selon les mandats que le gouvernement du Québec confie à l'O.P.D.Q., les objectifs généraux fixés à chaque mission s'énoncent comme suit:

- au Saguenay Lac St-Jean

*"faire une synthèse des diverses connaissances et des nombreux travaux d'inventaires, d'étude et d'analyse concernant la région Saguenay Lac St-Jean. A la suite de ces études la Mission présentera les principales avenues de développement qui s'offrent à la région". (5)*

Nous pouvons donc ici identifier deux grands objectifs de la mission:

- A. une synthèse des connaissances, des travaux et des analyses et
- B. une/ou des propositions de lignes directrices de développement.

---

(5) Mission du Saguenay Lac St-Jean, Op. cit. page 1.

- en Abitibi-Témiscamingue

*"le mandat de la Mission était de préparer une esquisse de plan selon une double perspective:*

- à long terme: en définissant des objectifs sectoriels globaux,*
- à court terme: en faisant une programmation budgétaire des activités gouvernementales pour l'année fiscale 1971-1972". (6)*

L'objectif général de cette mission est bien défini: faire une esquisse de plan à long et à court terme.

en Estrie

*"une Mission d'étude et de consultation dans la région de l'Estrie dont l'objectif majeur était de préparer un document qui ferait le bilan des possibilités de développement et proposerait des orientations et des hypothèses en vue de guider l'action des gouvernements provincial et fédéral". (7)*

Ainsi l'objectif général c'est la préparation d'un document qui fait le bilan des possibilités de développement.

En résumé, nous pouvons constater une certaine progression au niveau des termes utilisés par le gouvernement du Québec pour préciser ses demandes à l'O.P.D.Q., donc en même temps, préciser les mandats et les objectifs de chaque mission:

---

(6) Mission Abitibi-Témiscamingue, Op. cit. page 1.

(7) Projet Estrae, Op. cit. page iii.

dans un premier temps en 1969, la Mission Saguenay Lac St-Jean a comme objectif ultime ou terminal de dégager des avenues de développement;

dans un second temps en 1970, la Mission du Nord-Ouest (Abitibi-Témiscamingue) doit définir non plus des avenues mais des objectifs globaux et sectoriels de développement;

dans un troisième temps en 1971, la Mission Estrie doit faire un bilan des possibilités, des propositions et des hypothèses de développement.

Ce qui précède laisse transparaître dans les faits, suite à des expériences de moins en moins motrices l'incapacité de l'O.P.D.Q. donc du gouvernement du Québec de mettre en place les mécanismes de planification du développement régional. De plus, les objectifs généraux des missions qui, dit-on, peuvent être traduits de la façon suivante: identifier les problèmes régionaux et proposer des orientations à l'action gouvernementale, laissent le lecteur quelque peu septique lorsqu'il voit l'avertissement suivant en première page du Projet Estrae: "les propositions et recommandations contenues dans ce document n'engagent pas le Gouvernement du Québec".

#### 4. des objectifs sectoriels ou spécifiques:

Nous avons vu précédemment que l'objectif final ou terminal de chaque Mission consistait en l'identification des problèmes régionaux et en la proposition d'orientations à l'action gouvernementale mais de façon plus spécifique les missions avaient des objectifs d'intervention plus ou moins sectorisés ou encore se rattachant à une conception du développement de la planification ou de la prise en charge de travaux

particuliers. Ce sont ces objectifs ou ces sous-objectifs des Missions que la présente partie de cette étude tentera de situer.

- au Saguenay Lac St-Jean

Un premier objectif sectoriel consistait en la vérification de la capacité de l'O.P.D.Q. à susciter la collaboration des ministères à la préparation des documents inventaires. Quinze (15) ministères participent à la mission et l'O.P.D.Q. obtient la production de douze (12) tranches sectorielles produites par douze (12) ministères dont les *"activités influencent de façon marquée le développement régional"*. (8)

Un deuxième objectif sectoriel consistait en l'élaboration d'une "esquisse de plan" sur une période de temps relativement courte (1 an).

Un troisième objectif était la réalisation non seulement d'un schéma de travail des différents ministères, mais un effort de *"rationalisation des multiples interventions gouvernementales dans la région"*. (9)

Un quatrième objectif sectoriel était un effort, un essai ou une tentative de mise en communication qui se voulait

*"le début d'une concertation de tous les centres de décisions, qu'ils soient gouvernementaux, para-gouvernementaux ou privés, en vue d'un développement accéléré de la région"*. (10)

---

(8) Mission Saguenay Lac St-Jean, Op. cit. page 5

(9) Mission Saguenay Lac St-Jean, Op. cit. page 8

(10) Mission Saguenay Lac St-Jean, Op. cit. page 11

Un cinquième objectif était d'associer la population de la région aux travaux de planification par le biais du Conseil Economique Régional (C.E.R.), organisme privilégié de consultation de l'O.P.D.Q. afin d'obtenir un avis de la population au sujet des travaux des ministères, afin *"d'établir un consensus sur les objectifs à réaliser pour assurer le mieux-être régional"*. (11)

Un autre objectif sectoriel, mais ce dernier est non-avoué consiste en la préparation de quelques programmes d'action et d'inventaire qui pourraient être financés par le gouvernement fédéral et son Ministère de l'Expansion Economique Régionale (M.E.E.R.).

- en Abitibi-Témiscamingue

Les objectifs sectoriels sont sensiblement les mêmes qu'au Saguenay Lac St-Jean avec les exceptions suivantes:

A la suite de l'expérience qui visait à susciter la collaboration des différents ministères, l'O.P.D.Q. voulait en Abitibi-Témiscamingue non seulement obtenir la collaboration mais également l'implication des ministères dans la région par son coordonnateur régional ou par la nomination d'un fonctionnaire régional. L'O.P.D.Q. voulait ainsi se rapprocher de la réalité de l'intervention ministérielle dans et au niveau de la région.

---

(11) Mission Saguenay Lac St-Jean, Op. cit. page 11



Deuxièmement, un objectif spécifique de la mission Abitibi-Témiscamingue était de bâtir, mettre de l'avant et préciser un/ou des projets particuliers devant être réalisés au cours de l'année suivant la mission, ce qui signifiait l'inscription et l'acceptation de ces projets aux budgets des différents ministères.

Troisièmement, avec la Mission de l'Abitibi-Témiscamingue l'O.P.D.Q. a comme objectif d'améliorer ses relations avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne son implication dans la planification de l'action gouvernementale au niveau des régions telles que définies par le Québec.

Quatrièmement, en Abitibi-Témiscamingue comme au Saguenay Lac St-Jean, l'O.P.D.Q. désigne un interlocuteur privilégié au niveau de la consultation mais en précisant son mandat consultatif et en s'impliquant davantage financièrement afin de vérifier certaines méthodes et possibilités de consultation de la population au cours du processus de planification régionale.

Un dernier sous-objectif spécifique de la Mission Abitibi-Témiscamingue consistait pour l'O.P.D.Q. par l'expérience et la pratique à expliciter publiquement le concept de planification régionale et de préciser le sens de ses activités en l'absence d'un plan provincial.

- en Estrie

En plus de posséder quelques-uns des objectifs spécifiques des deux

autres Mission, celle de l'Estrie voulait constituer: *"le premier effort de planification globale dans ce qu'on appelle la zone urbanisée et industrialisée du Québec"*. (12)

Un deuxième objectif spécifique est celui d'associer des ressources humaines provenant du milieu: l'Université de Sherbrooke et particulièrement du Centre de Recherche en Aménagement Régional (C.R.A.R.) ainsi que le Conseil Régional de Développement (C.R.D.) tant aux travaux d'inventaire qu'à la direction et à l'administration du projet.

Un troisième objectif était également celui d'associer le gouvernement fédéral de façon plus organique à l'opération, c'est-à-dire, par une contribution au financement et par la délégation d'informateurs.

Un quatrième objectif spécifique de cette mission est un effort particulier de planification de l'aménagement du territoire. L'O.P.D.Q. avait constaté que cette planification était importante au cours des deux Missions précédentes, et considérait pour la Mission Estrie "l'espace" comme une dimension privilégiée de la planification régionale.

Cinquièmement, en Estrie un effort particulier d'étude est programmé pour le secteur industriel il y a même une attention spéciale de portée à l'industrie du textile.

---

(12) Projet Estrie, Op. cit. page iii

Ce chapitre nous aide à préciser en terme systémique les principaux intrants des activités des Missions de planification régionales. C'est la demande faite par le gouvernement du Québec à l'O.P.D.Q. laquelle demande précise la mission à accomplir et dessine par ses sous-objectifs le profil de cette mission. Déjà nous pouvons constater par les différentes commandes que le gouvernement du Québec lui-même influence les résultats qu'il espère obtenir de l'O.P.D.Q.

Cette étude des procédés, de la participation des Ministères, des objectifs généraux et des objectifs sectoriels nous démontre les exigences du demandeur par rapport à chaque opération. Nous pouvons constater que l'expérience chronologique de chaque mission aide le requérant à préciser ses exigences et à les rendre plus spécifiques.

Cette analyse nous fournit les réponses nécessaires aux questions du: qui planifie; qu'est-ce qu'on veut planifier; avec qui l'entreprise doit être réalisée; enfin du quoi doit être planifié ou encore quels résultats sont escomptés.

## DEUXIEME PARTIE

### DESCRIPTION DE LA SITUATION

Avant d'intervenir dans un milieu et ce spécialement avant de poser des actions de développement, il faut faire une analyse complète de la situation. Ce chapitre veut étudier de façon différentielle les travaux d'analyse fait par chaque Mission afin d'évaluer à partir des descriptions de situations contenues dans les esquisses de plan et livre blanc sur l'orientation du développement, la spécificité de chaque analyse de situation.

#### A. ETUDE COMPARATIVE DES TRAVAUX DE CHAQUE MISSION

Chaque Mission, on l'a vue dans le chapitre précédent, avait comme objectif immédiat de faire une étude de la situation régionale. Or pour pouvoir comparer les travaux d'étude réalisés dans et pour les trois régions, il m'apparaît important de les examiner à la lumière d'une grille commune. J'ai donc examiné un certain nombre d'instruments d'analyse tel: *"les sept paliers d'une société selon le critère de l'intériorisation progressive"*. (1) ou encore le guide d'étude de la communauté développé par Roland L. Warren (2) pour finalement décider

---

(1) Dion Léon, Société et Politique: La vie des groupes Tome 1, Fondements de la société libérale, Presses de l'Université Laval, Québec 1971, page 114.

(2) Warren Roland: Studying your Community. The Free Press Paperback Edition, New York, 1965.

d'utiliser neuf des dix "*Prérequis de la société démocratique de développement*" (3) dont traite Gérard Fortin dans l'annexe 25 de la Commission Nepveu-Castonguay. Les prérequis de Monsieur Fortin deviennent ainsi les variables d'analyse des travaux d'étude de situations telles que rapportées par chaque esquisse de plan. Ces variables sont: la croissance économique, le travail et la main-d'oeuvre, la santé, le logement et l'habitat, la participation à la vie politique, la vie culturelle, l'éducation, l'autonomie de la personne et les services sociaux, la sécurité judiciaire. J'ajoute une autre variable qui pourrait être qualifiée de description de la population. Ces thèmes ne constituent pas par eux même une méthode d'analyse, comme tels ils sont neutres. Toutefois considérant qu'une analyse de situation doit établir, comme je l'ai mentionné précédemment, une différence mesurable entre ce qui est et ce qui devrait être, le choix de thèmes préalablement définis de façon théorique constitue une base à partir de laquelle peuvent être déduits un certain nombre d'indices ou de facteurs tentant de démontrer cette différence entre les deux pôles.

Bien sûr les définitions théoriques que Monsieur Fortin fait des variables mentionnées plus haut ne correspondent peut être pas à une vision théorique et surtout consensuelle de tous les scientifiques du Québec. Pour ma part, considérant les travaux et l'expérience de Monsieur Fortin, entre autre son travail de consultant auprès du B.A.E.Q. et ses préoccupations pour le développement des Conseils économiques régionaux, j'ai pensé que l'expertise de Monsieur Fortin était suffisante

---

(3) Fortin, Gérard, La Société de demain: ses impératifs, son organisation, Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-Etre Social, annexe 25, Québec, 1970.

pour utiliser ses définitions comme point de raccordement, de comparaison et d'appui à une évaluation des descriptions faites par les Missions. Voyons maintenant ce que donne comme résultat l'application de cette grille pour chaque mission.

### AU SAGUENAY LAC ST-JEAN

#### 1. La croissance économique

Les auteurs du rapport synthèse de l'Esquisse du plan de développement traitent sur soixante pages des différents aspects de la croissance économique de la région: dans un premier temps, on fait un court historique et exposé de la situation économique en se basant sur des variables comme l'industrialisation, le produit intérieur brut, le revenu personnel disponible, l'émigration et le chômage. Dans un deuxième temps, on traite de secteurs économiques particuliers tels la forêt, les mines, le tourisme, l'agriculture, le développement industriel et les perspectives d'emploi. Le texte se termine en dégagant cinq priorités de développement économique.

#### 2. Le travail et la main-d'oeuvre

C'est sous la rubrique emploi que les auteurs de l'esquisse traitent de la variable mais seulement sous l'aspect main-d'oeuvre. On retrouve dans la partie traitant du développement économique un tableau statistique concernant la répartition de la main-d'oeuvre par secteur d'emploi. En parlant de main-d'oeuvre, l'esquisse touche les sujets suivants: les chômeurs, les jeunes pour terminer par une politique de main-d'oeuvre. Une projection pour les années 70-76 de l'accroissement de l'emploi est faite, mais ce qui est pour le moins inquiétant c'est qu'il n'est pas fait mention des besoins en main-d'oeuvre et surtout des besoins de la

main-d'oeuvre.

### 3. La santé

Cette variable est traitée de façon partielle et surtout avec peu de statistiques quantitatives et qualitatives. En ce sens les auteurs traitent: des établissements pour soins actifs, établissements pour malades chroniques, établissements pour malades mentaux, des unités sanitaires et services de soins à domicile. La description de la situation se termine par les objectifs du ministère.

### 4. Le logement et l'habitat

Les auteurs de l'esquisse ne traitent pas de cette variable. Ils parlent cependant du déroulement historique de la localisation des hommes sur le territoire, donc de démographie historique.

### 5. La participation à la vie politique

Ici, c'est tout le chapitre concernant le développement institutionnel qui peut-être admis comme faisant partie de la variable. On y aborde des sujets comme: la déconcentration administrative, la décentralisation, la consultation et la participation, ces sujets sont décrits plus sous forme de propositions à être retenues que comme situation de fait. C'est donc une forme de prospective puisque rien de tout cela n'existe vraiment!...

### 6. La vie culturelle

C'est une évaluation sommaire de la vie culturelle qui est présentée dans l'esquisse de plan pour cette région. Cette évaluation sert d'assises à la description de quelques programmes envisagés par le ministère et ce à court terme.

## 7. L'éducation

Ici, l'analyse de la situation est bien faite parce que suite à plusieurs opérations provinciales (55 régionales, opération Départ) ce secteur est très bien connu. Les auteurs traitent des programmes, des niveaux scolaires, des clientèles, de l'équipement, du personnel professionnel, du financement, de l'organisation et des différentes structures scolaires ainsi que de leur rôle dans la communauté. Le texte est assorti de statistiques quantitatives de façon telle que le lecteur a une très bonne idée de la situation des services éducatifs de la région au moment de la rédaction de l'esquisse.

## 8. L'autonomie de la personne et les services sociaux

Le texte de l'esquisse parle plutôt de bien-être que de services sociaux, ceux-ci étant surtout distribués par des organismes privés mal connus des ministères. Il brosse un rapide tableau des services sociaux présents dans la région et s'attarde à deux de ces services :

- a) le service de retour à la vie normale qui reçoit quelques louanges et
- b) les bureaux d'aide sociale qui sont débordés par les clientèles sans emploi. L'analyse se termine par les objectifs du ministère.

## 9. La sécurité judiciaire

Cette variable ne reçoit aucune attention de la part des auteurs de l'esquisse.

## 10. Description de la population

Sur ce point l'Esquisse du plan de Développement de la région du Saguenay Lac St-Jean est vraiment déficiente puisque nous ne retrouvons pas dans le rapport les statistiques nécessaires à l'étude de la



population régionale. Pourtant la population est la plus grande ressource et richesse de toute région, il est donc très très étrange de ne pas en retrouver une description.

### EN ABITIBI-TEMISCAMINGUE

#### 1. La croissance économique

C'est sous le titre "les ressources et l'industrie" que la croissance économique est analysée pour cette région. On y traite de façon assez détaillée de la situation, des mines, de la forêt, de l'agriculture, du secteur industriel et du secteur tertiaire. Suite à une description claire de chaque secteur de croissance économique les auteurs projettent dans une courte conclusion les principaux éléments de la situation.

#### 2. Le travail et la main-d'oeuvre

La variable travail est surtout analysé par une description statistique de la main-d'oeuvre, de l'emploi et du chômage. Un tableau illustre l'évolution de la main-d'oeuvre sur une période de quinze ans, un autre tableau illustre l'évolution du chômage pour une période trop courte de trois ans et deux tableaux démontrent l'évolution et la répartition de la main-d'oeuvre et de l'emploi par secteur d'activité. C'est une illustration peu commentée de la situation de la main-d'oeuvre.

#### 3. La santé

Cette variable obtient un traitement quantitatif, on y étudie la distribution des lits dans les hôpitaux, les services des unités sanitaires, les services psychiâtriques, les professionnels et les personnels de la santé. C'est donc une évaluation des ressources sans y adjoindre une évaluation des besoins ni de qualitatif.

#### 4. Le logement et l'habitat

Dans l'historique de la région les auteurs traitent sommairement du peuplement régional, mais comme dans l'esquisse de plan du Saguenay Lac St-Jean, l'esquisse de l'Abitibi-Témiscamingue ne traite pas du logement et de l'habitat.

#### 5. La participation à la vie politique

C'est dans le chapitre traitant des institutions qu'on peut retrouver certains des éléments explicatifs de la variable en cause. Ici on parle théoriquement des fonctions et activités remplies par les institutions pour se donner un cadre de référence afin de dire les fonctions et activités à être remplies par l'Etat; ensuite on procède à un examen des activités gouvernementales dans la région pour terminer avec un tableau représentant les dépenses des différents ministères provinciaux dans la région projetées sur une période de cinq ans.

#### 6. La vie culturelle

L'esquisse ne traite pas de cette variable.

#### 7. L'éducation

Les auteurs de l'esquisse parlent ici: de clientèle et secteur d'aménagement, de répartition des étudiants, de prévisions, de programme scolaire, des niveaux d'enseignement, du personnel enseignant et de ses qualifications, du financement, de l'éducation permanente et de l'utilisation des locaux scolaires. C'est une bonne description quantitative des ressources éducatives et des services rendus à la population, il n'est aucunement mention de la qualité de ces services...

## 8. L'autonomie de la personne et les services sociaux

Sous le titre secteur bien-être le lecteur retrouve une analyse sommaire des services aux individus et à la famille. On y traite de l'assistance financière, des organismes d'intervention, les services aux personnes âgées et à l'enfance pour terminer l'analyse avec un tableau statistique concernant les déboursés d'assistance financière et leurs bénéficiaires par catégorie d'allocation et par comté électoral.

## 9. La sécurité judiciaire

Cette variable n'est pas analysée.

## 10. Description de la population

Dans l'esquisse on consacre quelques lignes aux caractéristiques générales de la population et ce en utilisant quelques tableaux et graphiques concernant: l'évolution du volume de la population, la structure urbaine, la main-d'oeuvre, emploi et chômage. Il est étonnant de ne pas retrouver une analyse plus complète. Contrairement à ce qu'ils avaient fait lors de la rédaction de l'Esquisse du plan de développement au Saguenay Lac St-Jean les auteurs de l'Esquisse de l'Abitibi-Témiscamingue ont très nettement séparé les données d'analyse et de description de la situation des hypothèses et priorités d'action pour le développement du secteur en cause.

## EN ESTRIE

### 1. La croissance économique

Ici, c'est l'analyse la plus complète de la croissance économique qui est faite. Les auteurs du Projet Estrae font une étude comparée de la croissance économique, une étude des structures économiques

régionales, une analyse de l'évolution comparée des secteurs économiques. Par la suite, le développement industriel reçoit une attention très spéciale par une description comparée de la structure, une étude de l'évolution industrielle au cours des années 60 et une analyse de la localisation industrielle. Ensuite chaque secteur d'activités fait l'objet d'études et d'analyse (situation agricole, forestière, minière) même les eaux sont considérées pour terminer la description de la situation par une vue d'ensemble du secteur des services.

## 2. Le travail et la main-d'oeuvre

L'analyse de la main-d'oeuvre pour cette région se fait par un certain nombre de tableaux introduits principalement dans les données nécessaires à la description des secteurs d'activités économiques et de développement industriel. Ainsi par exemple, le tableau 15 décrit: l'emploi manufacturier par industrie selon les huit principales villes. C'est donc une situation partielle qui est décrite ici.

## 3. La santé

Le traitement de cette variable a été fait dans une production du Ministère des Affaires Sociales du Québec sous le titre de: "Dossier social de l'Estrée" lequel dossier est une annexe au Projet Estrée. Ce dossier social parle de la santé en terme d'équipements, de personnels, donc en terme de ressources quantitatives plutôt qu'en terme d'analyse qualitative.

## 4. Le logement et l'habitat

Comme pour les deux autres régions à l'étude cette variable ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique. Le Projet Estrée parle de

peuplement en des termes assez vagues qui ne satisfont pas l'étude entreprise.

5. La participation à la vie politique

On ne fait pas l'analyse de la participation de la population à la vie politique mais on propose des structures ou des institutions.

6. La vie culturelle

Le projet Estrae ne parle absolument pas de la vie culturelle de la population. Cet aspect est repris de façon très intéressante dans une annexe au Projet par R. et M. Lacasse intitulé "La Culture dans l'Estrée", annexe faisant partie des travaux du C.R.A.R. (Centre de Recherche en Aménagement Régional).

7. L'éducation

Cette variable n'est pas traitée.

8. L'autonomie de la personne et les services sociaux

Comme pour la santé l'analyse de la situation des services sociaux est faite par le "Dossier Social de l'Estrée" produit par le Ministère des Affaires Sociales du Québec. Ce dossier traite de façon complète de la quantité des services sociaux offerts à la population de l'Estrée.

9. La sécurité judiciaire

La variable comme telle ne reçoit aucun traitement. Dans les travaux du C.R.A.R. (Centre de Recherche en Aménagement Régional) Monsieur J. M. Lavoie fait une étude de: "Les aspects juridiques de la pollution des eaux de la région de l'Estrée".

## 10. Description de la population

Les auteurs du rapport étudient certaines caractéristiques de la population comme son évolution, ses perspectives, ses migrations nettes, sa répartition par groupe d'âge et par comté. Je peux dire que les différences de procédés utilisés pour réaliser les travaux de chaque mission apparaissent encore ici puisque contrairement aux deux missions précédentes c'est l'analyse complète de la situation économique et industrielle qui a fait l'objet du rapport de mission intitulé le Projet Estrae.

En étudiant les variables appliquées à chaque mission, je n'ai fait que relater les sujets analysés par la description de la situation sans porter de jugements. Je qualifie dans le tableau comparatif suivant (tableau 13) ce que je pense des descriptions faites. J'utilise la qualification: mauvaise, bonne, très bonne, excellente ou enfin, non traitée.

Ces qualifications signifient qu'une description de la situation pour une ou l'autre des variables ou des thèmes est:

- A- mauvaise quand cette description m'apparaît ne pas contenir de différence entre ce qui est et ce qui devrait être ou encore quand cette différence ne repose pas sur des données appuyées de façon statistique;
- B- bonne quand cette description démontre une différence entre ce qui est et ce qui devrait être (au moins une projection);
- C- très bonne quand cette description mesure toutes les différences entre ce qui est et ce qui devrait être;

D- excellente quand en plus de mesurer toutes les différences entre ce qui est et ce qui devrait être la description explique de plus les exigences ou les performances nécessaires à l'atteinte du changement désiré.

Evidemment c'est mon jugement personnel qui est en cause et pour rendre cette évaluation probante il faudrait qu'au moins un large groupe (1,000) de personnes aient fait cette même appréciation. Il m'était impossible de soumettre mon interprétation même à un groupe plus restreint dans le cadre de cette analyse.

TABLEAU 13  
 QUALIFICATION DE LA DESCRIPTION DE LA  
SITUATION REGIONALE SELON DIX VARIABLES

VARIABLES \ REGIONS	SAGUENAY LAC ST-JEAN	ABITIBI-TEMISCAMINGUE	ESTRIE
1. La Croissance économique	bonne	très bonne	excellente
2. Le Travail et main-d'oeuvre	mauvaise	bonne	bonne
3. La Santé	mauvaise	bonne	bonne
4. Le Logement et l'habitation	non traitée	non traitée	non traitée
5. La Participation à la vie politique	très bonne	bonne	non traitée
6. La Vie culturelle	bonne	non traitée	bonne
7. L'Education	très bonne	très bonne	non traitée
8. L'Autonomie de la personne et les services sociaux	mauvaise	bonne	bonne
9. La Sécurité juridique	non traitée	non traitée	non traitée
10. Description de la population	non traitée	bonne	bonne



En parcourant ce tableau, on se rend compte que les analyses de situation régionale évoluent d'une mission à l'autre. Le rapport de chaque mission comme les procédés qui ont guidé les travaux est plus précis et plus spécifique avec chaque expérience. Nous pouvons aussi voir que graduellement c'est l'analyse de la croissance économique qui est l'enjeu principal sinon unique des études régionales ainsi réalisées, c'est ce que le document de l'Estrie nous confirme par la place et la qualité prises par cette variable.

B. LES CONCLUSIONS DES ETUDES DE SITUATION; CONCORDANCES ET DIFFERENCES REGIONALES

Une analyse de situation doit conduire ses auteurs à spécifier dès ce moment quels sont à première vue les priorités ou les besoins prioritaires sur lesquels devront porter le plan d'action. C'est à partir de chacune de ces priorités que le planificateur pourra fixer les objectifs des interventions à réaliser au cours du plan.

Par les conclusions des études de situation chaque mission a dégagé des priorités. Ces priorités n'ont pas été classées par thème ou par variable pour chaque Mission à l'exception de celle de l'Abitibi-Témiscamingue pour laquelle les auteurs des Rapports synthèses des Missions introduisent à mon avis, un sens et une direction à la notion de développement par les interventions gouvernementales nécessaires à cette fin.

J'ai donc voulu prendre comme base ces nouvelles variables, même si elles s'éloignent des thèmes que j'ai utilisés auparavant, parce qu'elles m'apparaissent plus représentatives du modèle de développement non avoué de l'O.P.D.Q.

L'O.P.D.Q. au cours de la Mission du Nord-Ouest semble avoir pris position quant à l'objectif, plutôt quant à la finalité de la planification et par conséquent la finalité des esquisses de plan. Selon mon interprétation cette nouvelle finalité de la planification visait à assurer la croissance économique d'abord, en favorisant un secteur d'activités (mines, forêts, agriculture, industries et tourisme) lesquels secteurs ou variables sont supportés par l'aménagement de services (santé, bien-être, éducation, organisation de l'espace et organisation d'institutions gouvernementales). Il m'apparaissait donc important d'illustrer les conclusions des trois Missions selon un même modèle et particulièrement selon le modèle même que l'O.P.D.Q. avait adopté.

Il s'agit ici de mettre en évidence les priorités dégagées par les études de situation et ce dans le cadre utilisé par l'O.P.D.Q. afin de démontrer dès lors l'importance accordée aux secteurs de croissance économique par rapport aux autres secteurs de développement.

## AU SAGUENAY LAC ST-JEAN

### 1. Ressources et industries

#### 1.1 le secteur minier

L'activité minière de la région se concentre dans le secteur de Chibougamau-Chapais où on y retrouve environ 2,000 emplois. Ce sont des emplois stables encore pour quelques années et il y a même possibilité de mise en exploitation de nouveaux gisements.

## 1.2 le secteur forestier

"L'industrie des pâtes et papiers et l'industrie du sciage créent plus de 10,000 emplois, elles sont cependant axées sur des produits d'exportation d'où la nécessité de favoriser au maximum les gains de productivité qui leur permettent de conserver leurs marchés et d'en conquérir de nouveaux.

Les deux industries sont en compétition en ce qui a trait à l'accès à la matière brute.

L'industrie des sciages est en voie de consolidation, elle vise l'expansion, elle est très sensible aux fluctuations du marché, elle est directement dépendante de l'industrie des pâtes et papiers pour écouler ses sous-produits, elle a le mérite, par sa dispersion géographique de jouer à l'échelle régionale un rôle de soutien de l'économie rurale; mais les salaires qu'elle offre dans la phase de transformation sont relativement peu élevés lorsqu'on les compare à ceux de l'industrie des pâtes et papiers". (4)

## 1.3 le secteur agricole

"L'industrie laitière est la base de l'économie du secteur agricole: 85% des 3776 fermes recensées en 1966 produisent du lait.

Cette spécialisation régionale correspond à la vocation herbagère des sols qui, dans leur ensemble sont de bonne qualité (275,000 acres de sol 2 et 3).

De façon générale, les fermes sont peu efficaces, les revenus sont bas et la formation professionnelle des cultivateurs est insuffisante". (5)

- 
- (4) Extraits textuels d'Esquisse du plan de Développement. Rapport synthèse, Mission de Planification du Saguenay Lac St-Jean, O.P.D.Q., 1969, page 34.
  - (5) Extraits textuels d'Esquisse du plan de Développement. Rapport synthèse, Mission de Planification du Saguenay Lac St-Jean, O.P.D.Q., 1969, page 51.

#### 1.4 le secteur industriel

"L'industrialisation de la région est étroitement liée aux ressources naturelles: bois, énergie, hydro-électrique et agriculture. Quelques grandes unités très modernes côtoient un petit nombre d'entreprises souvent marginales. La majorité de ces entreprises sont localisées dans la zone qui va d'Alma à Port-Alfred.

Depuis plus de 15 ans le volume d'emplois industriels est demeuré constant, la création de quelques entreprises de sciage compensent la disparition d'un grand nombre de petites unités non-rentables (le nombre total d'entreprises est passé de 355 en 1961 à 305 en 1965). Cet arrêt relatif de l'industrialisation régionale peut s'expliquer, au moins en partie, par l'absence de structure d'accueil industrielle qui rendrait quasi impossible toute nouvelle implantation, à moins que la localisation ne soit directement déterminée par la proximité d'une source de matière première". (6)

#### 1.5 le tourisme

"La région a une vocation touristique réelle mais limitée. Cette vocation est réelle parce que la région possède un ensemble d'attrait naturels importants et intéressants; mais elle est limitée parce que d'autres zones québécoises comme la ville de Québec et la Gaspésie possèdent des ensembles concentrés d'attrait naturels et culturels qui mobilisent à court et à moyen terme l'attention de la majorité des touristes. Le volume de touristes étrangers à la région est faible; environ 35,000 comparativement à plus de 200,000 en Gaspésie par exemple. Par ailleurs, le tourisme interne est très important; on y a recensé quelques 5,000 chalets dans la région". (7)

---

(6) Extraits textuels d'Esquisse du plan de Développement. Rapport synthèse, Mission de Planification du Saguenay Lac St-Jean, O.P.D.Q., 1969, page 59.

(7) Rapport synthèse, Op. Cit. page 47.

## 2. Le bien-être et la santé

### 2.1 le secteur bien-être

"Les déboursés d'assistance sociale ont dépassé le 11 millions pour l'année 68-69. Ces déboursés ont augmenté annuellement de 42% depuis 1965 alors que le nombre de bénéficiaire était pour sa part de 1,860 en 1965 et de 4,857 en 1969. Le coût de l'assistance a fait plus que tripler au cours des quatre dernières années.

Les équipements, personnels et établissements en place permettent de répondre aux besoins. On est fier d'expériences comme celle du programme de retour à la vie normale". (8)

### 2.2 le secteur santé

"On compte huit (8) hôpitaux généraux dans la région fournissant un total de 1,836 lits. Il semble à première analyse, que les services offerts par ces établissements hospitaliers satisfassent les besoins.

Deux établissements dispensent des soins aux malades chroniques; ils disposent de 348 lits. Ce nombre de lits semble insuffisant et ce particulièrement dans la conurbation du Haut-Saguenay. Le nouvel hôpital de Bagotville ne fera que palier partiellement à cette pénurie. Cette situation ne fera qu'empirer au cours des prochaines années, compte tenu de l'accroissement prévisible de la population de la conurbation.

Trois hôpitaux offrent des services psychiatriques. On compte 520 lits et deux cliniques externes. En axant le développement des services psychiatriques en terme de clinique externe rattachée aux hôpitaux généraux, les établissements répondent aux besoins.

Il existe quatre unités sanitaires et trois services de soins à domicile.

---

(8) Rapport synthèse, Op. Cit. extraits des pages 125 à 132.

A l'examen des zones d'influence des hôpitaux et de populations desservies, on constate un déséquilibre entre la zone de Roberval et celle de Chicoutimi, la dernière étant défavorisée". (9)

### 3. Le secteur de l'éducation

"La situation en ce qui a trait à la clientèle pourrait se résumer ainsi:

Les effectifs au niveau de l'enseignement pré-élémentaire augmentent actuellement et cette croissance se maintiendra encore quelques années à cause principalement de l'application du règlement numéro 1 qui n'est pas achevée dans la région. Mais la baisse du taux de natalité laisse croire que l'accroissement va connaître un maximum bientôt.

Depuis deux ans, le nombre d'élèves diminue à l'élémentaire et le rythme tend à s'accroître (-731 en 68-69 et -1799 en 69-70). On prévoit une chute rapide en 1971 en raison de la baisse de la natalité et de la réduction du cours élémentaire de sept à six ans.

Au niveau secondaire, on observe une hausse assez progressive des effectifs. On prévoit toutefois un seuil maximum d'accroissement d'ici six ou sept ans, lorsque se fera sentir à ce niveau la baisse prévue à l'élémentaire.

Le collégial est en pleine croissance et le niveau universitaire connaîtra un accroissement de sa clientèle pour plusieurs années à venir.

En 1968-69, plus de 20,000 personnes suivaient les cours d'éducation permanente. De ce nombre 50.2% étaient inscrits aux cours pré-emploi, 14.5% au cours de formation professionnelle et 35.3% soit plus de 7,000 personnes étaient inscrites au cours de culture populaire dispensés par T.E.V.E.C.

Au niveau équipement, l'élémentaire est bien équipé, au secondaire il manque de locaux (environ 16,000 places-élèves). Au C.E.G.E.P. et à l'Université, il manque également de locaux.

Le personnel enseignant est généralement bon et bien formé.

Le regroupement des commissions scolaires est bien amorcé, et doit être continué. Le nombre de commission scolaire est passé de 64 au premier juillet 1967 à 37 au premier juillet 1969. On prévoit 14 commissions scolaires locales quand le regroupement sera terminé". (10)

#### 4. L'organisation de l'espace

"En 1966, 71.43% de la population régionale était considérée comme urbaine, soit résidant dans des agglomérations de plus de 2,000 habitants. En la même année plus de 60% de la population demeure dans des agglomérations de plus de 5,000 habitants. C'est donc affirmer le taux d'urbanisation de la région.

La conurbation du Haut-Saguenay soit les villes d'Arvida, Bagotville, Chicoutimi-Nord, Jonquièrre, Kénogami, Port Alfred, Rivière-Du-Moulin et de St-Jean Eudes, compte à elle seule 44.4% de la population régionale soit 124,569 habitants.

La conurbation fait déjà figure de capitale régionale assez diversifiée à l'intérieur de laquelle s'effectue une répartition spatiale des activités: dominante industrielle à l'ouest et à l'est, concentration du tertiaire et des industries au coeur de l'agglomération, plaque tournante des transports.

Les autres villes, telles Alma, Dolbeau-Mistassini, Roberval-St-Félicien, Chibougamau sont des centres axés sur l'exploitation des richesses naturelles et leur population croit avec le développement de ces ressources.

*Les systèmes de communications entre les différents centres sont très bons à l'exception de la route St-Félicien-Chibougamau qui a besoin de réfection.*

*Les ports du Haut-Saguenay ne semblent pas être utilisés à plein et ne jouent pas actuellement le rôle moteur qui devrait être le leur dans l'économie de la région". (11)*

## 5. Les institutions

*"Treize (13) ministères du Gouvernement du Québec ont des bureaux et du personnel dans la région. Par contre certains ministères dont l'activité est susceptible d'influencer le développement régional ne disposent pas de personnel affecté en permanence dans la région. C'est le cas du Ministère des affaires municipales et celui des travaux publics.*

*On peut noter une absence de coordination des activités au sein de chacun des ministères dans la région. Cette situation serait due au fait que les fonctionnaires régionaux d'un ministère relèvent de différentes autorités et ce à Québec.*

*Dans la plupart des ministères, les fonctionnaires régionaux n'exercent aucun contrôle sur l'allocation des moyens financiers; les budgets régionaux sont préparés au niveau central à partir de l'expérience des années antérieures et du coût anticipé des nouveaux projets mais sans la collaboration des fonctionnaires régionaux.*

*On peut conclure qu'il n'y a donc pas de véritable déconcentration administrative ou de délégation de pouvoirs formels de consultation, de recommandation ou de décision". (12)*

---

(11) Rapport synthèse, Op. Cit. extraits des pages 147 à 185.

(12) Rapport synthèse, Op. Cit. extraits des pages 193 à 215.



## EN ABITIBI-TEMISCAMINGUE

"Voici, en résumé, les conclusions qui se dégagent de l'analyse de la situation dans les principaux secteurs d'activités.

### 1. Ressources et industries

#### 1.1 Le secteur minier

L'industrie de l'or de l'Abitibi-Témiscamingue disparaîtra d'ici 5 à 7 ans. Il ne restera qu'une seule mine. Deux centres, Malartic (6,500) et Val d'Or (18,000) seront durement touchés.

Les gisements de métaux usuels (cu et Zn) de l'axe Rouyn-Val d'Or s'épuisent.

Il devient de plus en plus difficile de trouver de nouveaux gisements dans la partie sud de la région.

On observe le déplacement vers le Nord des nouvelles découvertes.

Le développement du Nord implique des investissements considérables; alors qu'il faut, parallèlement, absorber des coûts élevés pour maintenir l'activité minière dans les zones du Sud.

De 1970 à 1976 on prévoit une perte brute de 2,500 emplois.

#### 1.2 Le secteur forestier

La forêt est utilisée à environ 75% actuellement. Il est donc possible d'accroître l'exploitation. En outre, cette évaluation ne comprend pas les territoires situés plus au nord et qui ont une valeur commerciale.

Il existe de nombreux peuplements surannés dans toute la région et en particulier au nord et qui sont inaccessibles faute de chemins d'accès.

Certains modes d'allocation (réserves cantonales...) ne répondent plus aux besoins pour lesquels ils avaient été créés et devraient être abolis.

Le renouvellement de la ressource est très long: une révolution dure 90 ans.

La partie septentrionale de la région est mal connue et c'est dans ce territoire qu'auront lieu les développements futurs.

### 1.3 Le secteur agricole

Le domaine agricole est habité en grande partie par des r  didents (65%). Le rapport résidents/exploitants varie beaucoup selon les comtés:

Abitibi-Est: 5/1

Rouyn-Noranda: 5/2

Abitibi-Ouest: 3/2

Témiscamingue: 1/4

70% des exploitants habitent le Témiscamingue et l'Abitibi-Ouest. 52% des terres d  frich  es sont cultiv  es.

Le nombre de cultivateurs a diminué de 60% entre 1961 et 1970 et de 47% entre 1966 et 1970.

La production laitière diminue constamment:

1961: 223 millions de livres

1965: 200 millions de livres

1969: 180 millions de livres

Depuis quelques années, des cultivateurs ont tendance à se spécialiser dans l'élevage du boeuf. Aujourd'hui, on en compte une centaine relativement organis  e.

#### 1.4 Le secteur industriel

*L'industrie de l'Abitibi-Témiscamingue est essentiellement reliée aux ressources: 93% de la valeur des expéditions proviennent des industries de bois et de produits métalliques primaires. L'industrie est peu diversifiée; seulement treize groupes sont représentés.*

*L'emploi industriel a augmenté de 1961 à 1969 à cause de l'implantation de Domtar en 1967, à Lebel-sur-Quevillon.*

### 2. Le bien-être et la santé

#### 2.1 Le secteur bien-être

*Les déboursés d'assistance sociale, per capita, dans l'Abitibi-Témiscamingue, sont les 21ème plus élevés après ceux de l'Est du Québec, mais Montréal suit de près.*

*80 assistés ont participé durant 26 semaines à une expérience de retour à la vie normale. Par ailleurs, on observe que 70% des assistés sont inaptes au travail et ceux qui peuvent assurer certaines fonctions ont en général, plus de 45 ans et leur niveau de scolarité est inférieur à la 5ième année.*

*Les fonctions du bureau régional sont imprécises en ce qui concerne la planification, la coordination et la recherche.*

*Les équipements en place et ceux actuellement prévus permettront de répondre aux besoins.*

#### 2.2. Le secteur santé

*On compte 6.7 lits par 1,000 habitants (la norme est de 4.8/1000), mais la répartition selon les services est inadéquate.*

Il manque 7 omnipraticiens et il n'y a pas de gynécologue. Plusieurs spécialités ne sont pas représentées.

Certains hôpitaux ont été mal localisés (ex: Malartic et Macamic).

### 3. Le secteur éducation

A compter de cette année, les clientèles scolaires à tous les niveaux vont diminuer. Au total en 1975, il y aura 5,000 étudiants de moins.

La réforme pédagogique ne fait que commencer.

62% des enseignants ont obtenu leur Brevet B ou moins. 8% n'ont aucun diplôme d'enseignement. En 1975, on prévoit une diminution de 500 enseignants aux trois premiers niveaux.

L'éducation à tous les niveaux a coûté 38 millions en 1969-70. Le ministère a fourni plus de 27 millions en subventions, soit 73% des revenus.

Seulement 78% des locaux des C.S.L. sont utilisés par celles-ci; 15% sont loués aux C.S.R. et 7% sont vacants. Près de 75% des étudiants du secondaire suivent des cours dans des locaux loués.

### 4. L'organisation de l'espace

La population est dispersée: il n'y a que deux centres de service de plus de 10,000 habitants.

Les centres de service sont fragiles parce que leur économie repose sur l'exploitation et la transformation des ressources. Ainsi, Malartic et Val d'Or seront durement touchées par les fermetures de mines d'or. Rouyn subira les contre-coups de fermetures de mines de cuivre.

Amos et La Sarre vivent de l'industrie du bois et l'exploitation forestière se fait de plus en plus au Nord. Quant à Ville-Marie, son avenir est lié à celui du Témiscamingue tout entier dont le taux de migration est très élevé.

Les nouveaux développements (miniers, forestiers et hydro-électriques) se feront de la zone habitée et auront pour effets d'accentuer la dispersion du peuplement.

L'Abitibi-Témiscamingue est isolé des grands centres. En outre, elle touche au Nord-Est ontarien avec lequel elle entretient certaines relations économiques.

Il existe une zone marginale d'une quarantaine de localités et comptant environ 20,000 personnes.

## 5. Les institutions

"Dans les secteurs économiques, les principales fonctions sont remplies par les entreprises privées. L'Etat réalise les activités de contrôle, d'assistance financière et en partie, de fourniture d'équipement. Il se transforme en entrepreneur, mais dans des cas limités. Dans les secteurs sociaux et éducatifs, l'Etat couvre un champ d'action assez vaste mais le plus souvent par l'intermédiaire d'institutions décentralisées.

Au niveau régional, la plupart des activités sont effectuées par l'administration centrale. Les activités de fourniture d'équipements, de contrôle, de fourniture de services, d'information et d'assistance technique sont partagées plus ou moins également entre les deux niveaux. La coordination interministérielle dans le Nord-Ouest est arrivée temporairement par la Mission qui est dirigée par l'Office de planification et de développement. Une structure permanente de coordination sera bientôt mise en place.

L'administration gouvernementale régionale comprend treize (13) ministères, organisés en 113 bureaux et employant environ 1,290 fonctionnaires permanents dont 62 professionnels, dispersés dans 55 localités. 70% du personnel et 60% des bureaux sont concentrés dans les cinq centres de service. Neuf (9) des treize (13) bureaux régionaux sont concentrés dans la capitale régionale.

De 1967-68 à 1970-71 les dépenses du gouvernement du Québec dans le Nord-Ouest ont augmenté de 32.3% par rapport à 46% dans l'ensemble du Québec. Les déboursés dans le secteur économique diminuent assez rapidement dans la région alors qu'ils augmentent dans tout le Québec.

En somme, le problème majeur des cinq prochaines années, c'est la fermeture simultanée de plusieurs mines d'or et de cuivre qui entraînera une baisse considérable de 2,500 emplois. Trois villes seront affectées: Malartic, Val d'Or et Rouyn-Noranda. Ne faut-il pas alors, non seulement trouver de nouveaux emplois à l'intérieur ou à l'extérieur de la région, mais aussi assurer la sécurité aux travailleurs les plus âgés (35% ont plus de 50 ans) et les moins mobiles.

Il est certain que si les fermetures des mines n'étaient pas si nombreuses et si elles ne se produiraient pas toutes durant une période si courte (5 ans), la situation générale serait bien différente. Quoi qu'il en soit, les prochaines années s'annoncent difficiles et tout doit être mis en oeuvre pour atténuer le plus possible les effets de fermeture de mines". (13)

## EN ESTRIE

### 1. Ressources et industries

#### 1.1 Le secteur minier

"L'exploitation minière joue un rôle important dans

---

(13) Extrait textuel de l'Esquisse du Plan Régional. Rapport synthèse, Mission de Planification du Nord-Ouest Québécois Gouvernement du Québec, 1971, pages 125 à 129 inclusivement.

l'économie régionale. En 1970, elle fournissait environ 2,700 emplois, c'est-à-dire 4% du volume total d'emploi. La valeur des expéditions était évaluée à 82.9 millions soit 12.7% du total du Québec.

Les mines d'amiante sont de loin les plus importantes: elles fournissent environ 2,000 emplois. La plus importante est celle de la Canadian Johns'Manville, située à Asbestos.

Il y a deux mines de cuivre dans l'Estrie: celle de Cupra d'Estrie dans le canton de Stratford et celle de Weedon, à 5 milles de la première. Le minerai est concentré au moulin de Solbec. Ces mines appartiennent au groupe Sullivan, elles emploient environ 450 hommes et leur situation s'annonce difficile suite à une baisse du prix du cuivre et les réserves approchent l'épuisement.

Il se fait peu d'exploration minière dans la région.

Les carrières de granit jouent un rôle économique relativement important dans certaines localités de la région. On en compte huit employant environ 230 travailleurs". (14)

## 1.2 Le secteur forestier

"Le domaine forestier de l'Estrie se caractérise par l'abondance des essences feuillues qui forment 73% de la possibilité annuelle totale de coupe.

La forêt de l'Estrie est utilisée à son maximum mais les essences résineuses sont surexploitées à 184.9% et les essences feuillues sont sous-exploitées à 41.5% (dans les petites forêts privées).

---

(14) Projet Estrae, livre blanc sur l'orientation du développement en Estrie. Office de Planification de Développement du Québec en collaboration. Déc. 1972, extraits des pages 183 à 192.

La forêt de l'Estrie ne répond actuellement qu'à 43% des besoins totaux de matière ligneuse, soit 40% de la demande en bois feuillus et 50% des besoins en bois résineux.

Compte tenu de la possibilité annuelle de coupe, la forêt de l'Estrie ne pourrait de toute façon satisfaire que 43% des besoins (la coupe étant égale à la possibilité) dont 17% de la demande en bois résineux et 100% des besoins en bois feuillus.

Les usines de transformation s'alimentent fortement de l'extérieur de la région: 65% de l'approvisionnement des scieries provient des Etats-Unis et 49% de la matière ligneuse des usines de pâtes et papiers est importée de d'autres régions du Québec.

Les producteurs de l'Estrie exportent du bois de pulpe aux Etats-Unis et dans d'autres régions du Québec.

L'industrie des pâtes et papiers fournit 2,155 emplois et celle du sciage 1,589 emplois". (15)

### 1.3 Le secteur agricole

"Le taux de décroissance de la population agricole de l'Estrie est d'environ 3% par année ce qui est normal par rapport à l'évolution de l'agriculture dans l'ensemble du Québec. Une diminution des superficies cultivées accompagne ce phénomène. Elles sont passées de 819,133 acres en 1956 à 717,049 en 66. Toutefois, la valeur de la production augmente.

Le revenu total des agriculteurs de l'Estrie est passé de \$32,500,000 en 1961, à \$41,595,000 en 1966 soit une augmentation annuelle de 3.7%.

La production laitière domine nettement en fournissant 44% du revenu agricole global en 1966. Les autres productions sont celles du porc, des bovins et des volailles qui représentent respectivement 15%, 14% et 11% du revenu total.

---

(15) Projet Estrae, Op. Cit. extraits des pages 176 et 44.



La production de sirop d'érable classifié a baissé considérablement de 1966 à 1971 passant de 4,289,233 livres à 1,000,440 livres.

Dans l'ensemble, le revenu agricole de l'Estrie augmente lentement et l'orientation de la production reste stable. Par rapport au Québec, l'agriculture régionale évolue à peu près au même rythme selon le même modèle". (16)

#### 1.4 Le secteur industriel

"L'industrie de l'Estrie est caractérisée par le secteur des textiles et des pâtes et papiers. De nombreux autres secteurs industriels ont été développés ce qui donne en quelque sorte à la région une structure industrielle diversifiée.

Les quatre premières industries de l'Estrie: aliments et boissons, textiles, vêtements et papiers emploient 52.7% de la main-d'oeuvre industrielle de la région.

Les industries des produits métalliques, la machinerie, le caoutchouc et les produits minéraux non-métalliques occupent 23.8% de la main-d'oeuvre industrielle régionale. Ces industries offrent des salaires relativement intéressants, surtout si on les compare à ceux versés dans les secteurs des textiles et des vêtements.

Le cuir, la bonneterie et le meuble regroupent 7.9% de la main-d'oeuvre régionale, ces trois industries comme celles du vêtement sont à bas salaires, elles s'implantent dans des zones de chômage.

L'industrie de l'imprimerie est la plus intéressante mais elle est directement reliée à la dimension de la zone d'influence des métropoles culturelles, elle compte pour 2.1% des emplois de l'Estrie.

---

(16) Projet Estrae, Op. Cit. extraits des pages 143 et 144.

Parmi les industries absentes on retrouve trois sortes d'industries particulièrement importantes: le matériel de transport, les produits chimiques et les appareils électriques.

De 1963 à 1970, l'emploi manufacturier de l'Estrie s'est accru de 7.1% passant de 21,426 à 22,949 emplois. Les industries à grande et moyenne productivité sont en croissance alors que celles à faible productivité déclinent.

Au total de 1963 à 1970, il y a eu une augmentation brute 3,067 emplois et une diminution brute de 1,544 soit une hausse nette de 1,523 emplois. Les pertes proviennent des deux grands secteurs traditionnels, les pâtes et papiers (417) et les textiles (867).

En résumé, il ressort que la structure industrielle de la région est en voie de transformation et de reconversion". (17)

## 1.5 Le secteur touristique et tertiaire

"Dans l'Estrie le tertiaire absorbe 50.5% de la production totale. Les activités tertiaires étant directement reliées au volume de la population et au niveau de revenu, il faut dire que la croissance démographique a été faible au cours des dernières années alors que les revenus demeureraient assez stables. Les services actuels correspondent aux besoins et leur évolution suivra le rythme d'expansion démographique.

Le tourisme peut largement contribuer à cette expansion mais il faudrait solutionner certains problèmes. On compte 7,500 à 8,000 chalets en Estrie ayant un potentiel d'hébergement de 38 à 40,000 personnes. On compte beaucoup de sites de plein air et touristiques, mais en dépit de la présence d'espaces récréatifs de grande qualité la majorité de la population régionale ne peut avoir accès à ces espaces.

*L'analyse de l'utilisation actuelle du potentiel récréatif et touristique fait ressortir trois types de problèmes: premièrement, la plupart des sites importants sont peu accessibles à la majorité de la population, deuxièmement, on note une absence grave de planification de l'utilisation de l'espace récréatif et touristique et finalement l'environnement se détériore graduellement". (18)*

## 2. Le Bien-être et la santé

Ici c'est la situation sociale qui est analysée plus que les secteurs eux-mêmes, il faut puiser ailleurs que dans le Projet Estrae des données spécifiques concernant le bien-être et la santé. Je rappellerai toutefois le résumé de la situation sociale:

*"En résumé, si nous compilons les chiffres mentionnés plus haut, (tenant compte qu'ils sont approximatifs), nous arrivons facilement à 20% de pauvres (45,000) ou probablement plus près de 25% (55,000) sur une population régionale de 225,000. Il ne faut pas se surprendre de cette évaluation que d'aucuns trouveront pessimiste si l'on considère par exemple les facteurs suivants. Les salaires payés dans la région de l'Estrie sont au-dessous de la moyenne nationale. Les principales entreprises de la région, soit les textiles et les pâtes et papiers, éprouvent depuis un bon moment des difficultés. Enfin, la baisse de la population dans tous les comtés, sauf celui de Sherbrooke, due en partie à la pauvreté de certaines régions rurales, laisse prouver que notre milieu n'est pas en bonne santé au point de vue économique. Une étude exhaustive démontrerait peut-être que nous dépassons le taux de 20% ou 25% de pauvres établi respectivement par la Commission Castonguay-Nepveu et la Commission Sénatoriale sur la pauvreté.*

---

(18) Projet Estrae, Op. Cit. extraits des pages 211 à 221.

Quoiqu'il en soit, nous avons certes assez de données pour affirmer que la pauvreté de milliers de familles, de jeunes et de vieillards, constitue le principal problème social de la région et qu'il faut prendre des mesures radicales et adaptées aux conditions particulières pour corriger cette situation alarmante, surtout en faveur des plus défavorisés parmi lesquels se trouvent d'abord les assistés sociaux". (19)

### 3. Le secteur éducation

Il n'y a pas dans le Projet Estrae de partie consacrée à l'analyse de la situation en éducation.

### 4. L'organisation de l'espace

"L'aménagement et l'occupation de l'espace régional ont été largement déterminés par le milieu physique. Le peuplement s'est ainsi concentré nettement dans l'ouest.

La région se divise donc en deux zones distinctes: l'une à l'ouest, privilégiée par le cadre physique et où sont concentrés les activités économiques et le peuplement, l'autre à l'est (Cowpton, Frontenac, Wolfe) défavorisée par la géographie et ne comprenant que 20% de la population. Cette disparité du peuplement et des activités économiques constitue en fait le phénomène spatial le plus important.

En 1971, 141,552 personnes vivaient en milieu urbain soit 63.3% de la population régionale. La hiérarchie urbaine de l'Estrée repose essentiellement sur deux types extrêmes de villes: un centre dominant Sherbrooke où habitent 57% de la population urbaine, et neuf petites villes, dont la population varie de 4,000 à 13,000 personnes. Il n'y a donc pas de centre urbain moyen.

*Suite aux vocations développées dans chaque ville et ses environs le territoire de l'Estrie peut assez facilement être découpé en zones représentant la catégorisation industrielle par secteur vue précédemment". (20)*

## 5. Les institutions

Le Projet Estrae ne traite pas des institutions comme les missions de planification du Saguenay Lac St-Jean et de l'Abitibi-Témiscamingue en ont traité c'est-à-dire dans le sens des structures gouvernementales existantes dans la région. De fait au niveau de l'analyse et de la description de la situation le Projet Estrae ne parle pas du tout des institutions.

Ainsi, ce n'est que pour la Mission en Abitibi-Témiscamingue que les auteurs des documents étudiés ont rédigé une conclusion aux études de situation. Au Saguenay Lac St-Jean on retrouve dans les textes des descriptions de situation qui elles, sont beaucoup moins spécifiques que pour la mission d'Abitibi-Témiscamingue. En Estrie par contre on retrouve des analyses théoriques et pratiques beaucoup plus qualifiées et mieux agrémentées de données statistiques sans avoir en quelques pages un résumé de la situation.

J'ai donc tenu à faire ressortir des textes les conclusions des analyses de situation selon le modèle de la Mission de l'Abitibi-Témiscamingue afin de faciliter les comparaisons.

---

(20) Projet Estrae, Op. Cit. extraits des pages 17 à 30.

Ainsi, nous pouvons noter des différences fondamentales entre chaque région sous étude mais ces différences sont plutôt de l'ordre de la nature de la localisation et de la composition même des régions.

En ce qui a trait aux descriptions de situations comme telles nous notons de prime abord une nette progression en terme de spécificité au fur et à mesure que se déroule chaque mission. Au Saguenay Lac St-Jean la situation est décrite en termes généraux peu assortis de statistiques donc enfin peu représentative de la situation réelle. En Abitibi-Témiscamingue la Mission saisit très bien la situation et elle en fait ressortir une image réelle. En Estrie enfin l'accent est mis sur la description de la situation industrielle de la région et à ce niveau la mission et ses collaborateurs remplissent éloquentement leurs mandats.

Nous retrouvons donc encore une fois ici cette forme de progression de performance s'améliorant avec l'expérience prise pendant, au cours et après chaque mission: études et description de la situation plus claire et plus spécifique en Estrie qu'en Abitibi-Témiscamingue cette dernière ayant reçu plus d'attention que le Saguenay Lac St-Jean.

Enfin, il faut rappeler que la centration des objectifs d'étude de chaque région sur des caractéristiques différentes du développement, rend toute comparaison assez difficile parce que des secteurs d'intervention ou d'analyse prioritaires pour une ou l'autre des régions deviennent non prioritaires et même non importants pour une

autre région. Un exemple est le secteur de l'éducation qui ne reçoit aucun traitement en Estrie alors qu'il en est largement question dans les deux autres régions. L'étude des descriptions de situation fait bien ressortir qu'au Saguenay Lac St-Jean comme en Abitibi-Témiscamingue les préoccupations des auteurs (O.P.D.Q.) étaient centrées sur l'action gouvernementale comme levier de développement régional alors qu'en Estrie les auteurs comptent sur les ressources industrielles pour assurer le développement. Ceci s'explique par l'effort des spécialistes du CRAR (Centre de Recherche en Aménagement Régional) de l'Université de Sherbrooke où travaillent quelques économistes. Il n'est donc pas surprenant de constater l'excellence de l'analyse de la variable "situation économique".

### TROISIEME PARTIE

Lorsque l'analyse d'une situation est faite il s'en dégage des constatations à partir desquelles des priorités, des objectifs et des programmes ou projets d'action peuvent être élaborés. C'est ce que ce chapitre veut traiter, en faisant ressortir des esquisses de développement régional à l'étude, des éléments nécessaires aux comparaisons.

#### A. ETUDE PAR SECTEUR DES PROGRAMMATIONS

Les objectifs généraux déterminés pour chaque mission de même que leur déroulement et conduite offrent peu de points de comparaison d'une mission à l'autre. En effet, si nous examinons ces programmations nous découvrons rapidement ce qui suit:

##### AU SAGUENAY LAC ST-JEAN

Le rapport synthèse de la Mission en cause, laisse le lecteur très septique en ce qui a trait à un certain nombre de programmes dégagés. Il est difficile sinon impossible de distinguer entre des programmes à court, moyen et long terme ce qui est, pour le moins incroyable dans un texte qui se veut un plan. D'autre part, plusieurs programmes sont des recommandations ou des vœux exprimés à l'endroit de ministères provinciaux sans application régionale. Je cite quelques exemples afin de mieux expliquer mes déductions. En parlant du développement des ressources naturelles et particulièrement de la "forêt" la mission



déclare:

"Programme envisagé à court terme, Programme 1 - Utilisation plus intensive de la ressource. En plus de l'utilisation des moyens dont il dispose actuellement, le Ministère se propose pour réaliser cet objectif, d'accentuer de façon marquée sa politique favorisant une utilisation plus intensive de la ressource. Même si ce programme s'adresse à toute la province, il est entendu qu'en pratique la région Saguenay Lac St-Jean est susceptible d'en profiter largement. Essentiellement, ce programme consiste à l'engagement de spécialistes qui seraient affectés à la préparation d'études de rentabilité concernant des projets jugés intéressants, à la recherche de promoteurs sérieux, à la réalisation d'inventaires forestiers, des plans d'aménagements, à des études économiques, le tout étant relié aux projets de développement retenu.

Autres programmes.

Il va de soi que d'autres interventions seront entreprises qui viendront augmenter les chances de réalisation de l'objectif visé, notamment: un programme de réaménagement des concessions forestières, un programme de voirie forestière, un programme de restauration forestière incluant des projets de reboisement et de traitements sylvicoles, un programme de consolidation des approvisionnements à moyen terme et éventuellement un programme de régionalisation administrative au Ministère". (1)

C'est ici le plus bel exemple de vœux pieux jamais énoncés publiquement à une population régionale. Les auteurs de cette courte prospective prennent le soin de dire qu'il s'agit de programmes envisagés à court terme.

---

(1) Esquisse du Plan de Développement, Rapport Synthèse, Mission de Planification du Saguenay Lac St-Jean, O.P.D.Q., page 37 et 38.

Ils auraient dû, pour rendre le texte compréhensible définir le court terme, puisque lorsqu'ils expliquent le programme, ils commencent par l'engagement de spécialistes qui feraient des études de rentabilités, c'est à ce seul titre un programme de cinq ans. Toute personne qui connaît un tant soit peu, les rouages et le fonctionnement de la fonction publique sait qu'il faut au bas mot entre un an et deux ans pour procéder à l'engagement de spécialistes et encore faut-il que de tels experts soient disponibles sur le marché du travail.

En deuxième lieu, et pour ne pas allonger indûment ces propos, nos auteurs poursuivent avec l'énoncé de cinq autres programmes. Tous ces programmes sont de nature provinciale et par l'allure du texte on essaie de faire croire à la population du Saguenay Lac St-Jean que ces programmes s'appliqueront bientôt dans leur région. C'est rire d'une population qui connaît à fond les problèmes de l'exploitation forestière, et pour terminer on annonce *"éventuellement un programme de décentralisation administrative du Ministère"* (2) ça, c'est la meilleure puisque c'est depuis le 29 mars 1966 que la décentralisation administrative gouvernementale doit se faire.

Je pourrais citer de nombreux autres exemples de programmes mais ils sont tous de la même nature: des programmes à long terme (se réalisant sur une période de 5 à 10 ans) peu précis, sans échéancier et surtout sans programmation budgétaire.

---

(2) Esquisse de Plan de Développement, Op. Cit. page 38.

### EN ABITIBI-TEMISCAMINGUE

Comparées aux programmations faites au Saguenay Lac St-Jean, celles de l'Abitibi-Témiscamingue sont beaucoup plus précises et spécifiques. De plus, en certains cas les programmes énoncés par la Mission Abitibi-Témiscamingue sont bien situés dans le temps et ont des échéanciers assez précis. A titre d'exemple, dans le secteur forestier on peut lire:

#### "Construction et amélioration de chemins d'accès:

*En 1971-1972, le ministère continuera les programmes de construction de chemins débutés en 1970-1971 et qui s'étendent sur une période de 3 ans. En 1970-1971 le ministère a dépensé \$300,000. Toutefois tel que mentionné plus haut, le ministère prépare actuellement un programme de chemins d'accès qui tiendra compte des facteurs indiqués; il devrait être prêt au cours de l'année 1971". (3)*

Ainsi les auteurs indiquent une volonté de continuer des programmes déjà entrepris et d'autre part fixent des échéanciers aux nouvelles programmations. De plus, dans les prévisions budgétaires 1971-1972 on retrouve les argents nécessaires à ces programmations. Cependant, certains programmes sont comme au Saguenay Lac St-Jean de purs vœux pieux, à titre d'exemple:

*"Commercialisation des produits du bois. Le ministère joue un rôle vraiment très minime dans la commercialisation des produits du bois. Il débourse actuellement au niveau provincial, environ \$20,000 par année pour ce programme.*

---

(3) Esquisse du Plan Régional, Rapport Synthèse, Mission de Planification du Nord-Ouest Québécois, Gouvernement du Québec 1971, page 159.

*Dans le Nord-Ouest tout comme ailleurs dans la province, ce sont les industries eux-mêmes qui doivent se tenir au courant des conditions du marché de manière à pouvoir écouler leur production à un prix raisonnable. Par ailleurs, le ministère mettra à jour l'analyse des statistiques pertinentes à la commercialisation des produits du bois en vue de rechercher les meilleures possibilités de ventes, ce qui suppose qu'il devra évaluer la demande probable pour des produits nouveaux et les ouvertures de nouveaux marchés pour des produits déjà existants". (4)*

Troisièmement la programmation à court terme faite par les auteurs de la Mission Abitibi-Témiscamingue ne contient aucune nouvelle proposition et ne tient compte d'aucune des priorités dégagées. Ces programmes sont la mise en ordre à un niveau régional des programmes de ministères provinciaux avec, ce qui est nouveau, un calcul de l'allocation régionale des dépenses envisagées. Ainsi nous avons pour une fois des budgets régionalisés sinon dans les faits du moins dans les intentions de calcul.

#### EN ESTRIE

Les auteurs du Projet Estrae se gardent bien de faire ou de proposer des programmes, ils élaborent cependant des perspectives et des hypothèses, laissant ainsi aux concernés les choix nécessaires aux développements ou à la croissance du secteur. Par exemple dans le domaine forestier nous pouvons lire:

---

(4) Esquisse de Plan Nord-Ouest, Op. Cit. page 158.

"Perspectives et hypothèses: Il ne faut pas être malin pour entrevoir d'ici peu, une détérioration dramatique du potentiel forestier de l'Estrie si des mesures énergiques ne sont pas appliquées en vue de planifier la production. Mais comment planifier et exercer un certain contrôle dans un territoire où domine la propriété privée? Dans le deuxième tome de son exposé sur la politique forestière le Ministère des terres et forêts propose de rationaliser la production en tenant compte des intérêts des particuliers et ceux de la société. Il recommande d'encadrer les initiatives privées afin que celles-ci puissent généraliser les pratiques les plus efficaces d'aménagement, de protection, de sylviculture et de mise en marché. Le Ministère considère que l'intervention directe et massive de l'Etat dans la gestion des propriétés privées n'est pas souhaitable dans le contexte actuel. En outre, il est possible d'atteindre les objectifs fixés en utilisant des moyens incitatifs. Cette politique nous apparaît valable et adaptée à la situation qui prévaut dans l'Estrie. Le Ministère recommande deux moyens d'action: la formation d'associations régionales de sylviculteurs et l'application de mesures fiscales et financières". (5)

Dans les pages suivantes les auteurs expliquent les fonctions des associations des sylviculteurs de même que les mesures fiscales, financières et incitatives.

En conclusion, aucune des trois missions ne présente véritablement des programmations initiant, soutenant et motivant l'action tant des maîtres d'oeuvres que des populations régionales.

---

(5) Projet Estrée, Livre Blanc sur l'Orientation du Développement en Estrie. O.P.D.Q. en collaboration décembre 1972, page 177.

D'autre part, il est impossible de comparer les programmations les unes par rapport aux autres parce qu'elles ne proviennent pas des mêmes modalités, hypothèses et objectifs d'étude. Nous avons comme matériaux des visions et des données différentes, ce qui rend toute comparaison impossible. Il en est de même pour tous les secteurs étudiés par les trois missions et nous pouvons constater que même pour un secteur relativement identique (la forêt) on traite sensiblement des mêmes problèmes sous des angles complètement différents, comme s'ils avaient été usés ou rafraîchis par le temps. On parle d'aménagement forestier, de protection, de sylviculture et de mise en marché, mais on sent qu'il manque à ces propos, tenus en décembre 1969, mars 1971, et décembre 1972, une ligne de conduite qu'on se dit disposé à tenir et qui serait une véritable Politique Forestière. C'est le point le plus faible de toutes les programmations faites par les missions: l'absence de ligne de conduite i.e. de politiques qu'engendrent des programmes et des mesures concrètes des Ministères en cause...

B. ETUDE DES PRIORITES ET DES OBJECTIFS DE L'ESQUISSE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT

Je ne peux faire l'étude des priorités et des objectifs dans un même temps c'est pourquoi je les ai divisés pour voir dans un premier temps les objectifs et dans un deuxième temps les priorités qui se dégagent de chaque mission.

## 1. Les objectifs

Les objectifs qui sont fixés à l'action ou à une intention d'action sont ce qu'il y a de plus important en terme d'évaluation de toute intervention. C'est à partir du degré d'atteinte de tel ou tel objectif qu'on dira d'une action ou d'une activité qu'elle produit des résultats. D'autre part: *"La définition convenable d'un objectif est donc celle qui réussit à communiquer votre intention"*. (6)

Plusieurs auteurs ont donné des définitions des différentes formes ou catégories d'objectifs. Il s'agit de lire à ce sujet le huitième exposé annuel du Conseil Economique du Canada (7) ou encore les rapports du groupe de recherche américain concernant les objectifs nationaux (8). Cependant on rencontre rarement des critères qualitatifs d'un objectif tels que définis ultérieurement et à l'aide desquels j'analyserai les objectifs de chaque mission:

*"1, un résultat spécifique, 2, mesurable (résultat), 3, une date d'échéance, 4, réaliste et réalisable (il tient compte des contraintes personnelles, organisationnelles et de l'environnement, il complique un risque ni trop élevé, ni trop faible), 5, contrôlable (celui qui est responsable à toutes possibilités de le réaliser), 6, motivant (au sens de voulu), 7, utile et utilisable"*. (9)

- 
- (6) Mager R.F. Comment définir des objectifs pédagogiques Gauthier-Villars 1972, page 11.
  - (7) Conseil Economique du Canada, L'Etat et la prise de décision, huitième exposé annuel. Information Canada, Ottawa 1971.
  - (8) National Goals Research Staff, Toward Balanced Growth. Quantity with Quality, Washington, U.S. Government Printing Office, 1970.
  - (9) Langevin J. Ls, Tremblay R., Bélanger L.; La direction participative par objectifs P.U.L. 1976, page 95.

En d'autres termes si nous voulons évaluer l'action découlant des objectifs fixés nous devons au préalable évaluer ces mêmes objectifs dans le but de déterminer leurs qualités et leurs possibilités de réalisation. Je donnerai donc un tableau qualitatif pour les objectifs fixés par chaque mission.



TABLEAU NO 14  
QUALITES DES OBJECTIFS DEGAGES  
PAR LA MISSION SAGUENAY LAC ST-JEAN

OBJECTIFS	résultat spécifique	mesurable	date d'échéance	réaliste réalisable	contrôlable	motivant	utile et utilisable
A. Objectif du Développement économique:							
1. L'exploitation et la transformation des ressources naturelles disponibles	Oui	Dans le temps	Nil	Pas dans un système de libre entreprise	Partiellement	Oui en terme de planification	Oui, ça répond aux besoins de la région
2. Création d'un pôle de croissance du Haut Saguenay	Oui	Dans le temps	Nil	Dans le temps	Oui	Oui	Oui
B. Objectif du Développement social:							
1. L'ajustement de la formation et de l'enseignement en général aux besoins du marché du travail	Assez spécifique	Dans le temps	Nil	Oui	Oui	Oui, dans la région avec - 10% de chômage	Oui
2. Le développement de l'éducation et de la culture	Insuffisant	Difficilement en ces termes	Nil (long terme)	Oui	Difficilement sans préalables définis	Globalement oui	Oui à long terme
3. Le développement du bien-être et de la santé	Insuffisant	Difficilement en ces termes	Nil (long terme)	Oui	Difficilement sans préalables définis	Globalement oui	Oui à long terme

TABLEAU NO 15

QUALITES DES OBJECTIFS DEGAGES

PAR LA MISSION ABITIBI-TEMISCAMINGUE

OBJECTIFS	résultat spécifique	mesurable	date d'échéance	réaliste réalisable	contrôlable	motivant	utile et utilisable
1. Objectif: accroissement de l'exploitation des ressources et consolidation de l'industrie secondaire, c'est-à-dire:							
- utilisation complète de la forêt exploitable, renouvellement et la conservation de la ressource	Oui	Dans le temps	Nil	Oui à long terme	Oui	Oui pour la région	Oui
- accroissement de l'activité minière	Oui	Oui à court terme	Nil	Avec des incitations particuliers	Oui	Oui	Oui
- modernisation de l'agriculture	Oui	A long terme	Nil	A long terme	Oui	Plus ou moins, éloignement des marchés	Pour la région oui Pour les cultivateurs?
- renforcement des industries liées aux ressources naturelles	Oui	A long terme	Nil	Oui dans une autre forme d'économie	Oui	Comme objectif	Peu utilisable

TABLEAU NO 15 (SUITE)

OBJECTIFS	résultat spécifique	mesurable	date d'échéance	réaliste réalisable	contrôlable	motivant	utile et utilisable
Objectif: mobilité, formation et sécurité de la main-d'oeuvre, c'est-à- dire:							
- mobilité et formation	Oui	Oui dans le temps	Nil	A long terme	Oui	Oui pour l'industrie	Oui
- faire le lien entre l'emploi et l'éducation	C'est une activité	Qualité du lien?	Nil	Oui	Oui	Dans ces termes non	Oui
- la sécurité générale des travailleurs miniers	Oui	Oui, par les acci- dents miniers	Nil	Utopique	Oui	Oui, pour les mineurs, non pour les compa- gnies	Oui
- sécurité et retour au travail des bénéficiaires d'assistance chômage	Oui	Oui, pour le retour au travail	Nil	Utopique, déjà 12% de chômage dans la région	Partielle- ment	Oui	Oui et ?
- sécurité aux bénéficiaires d'assurance chômage	Oui	Difficile	Nil	Utopique, déjà 12% de chômage dans la région	Partielle- ment	Oui	Oui et ?

TABLEAU NO 15 (SUITE)

OBJECTIFS	résultat spécifique	mesurable	date d'échéance	réaliste réalisable	contrôlable	motivant	utile et utilisable
3. Objectif: structuration de l'espace régional, c'est-à-dire:							
- consolidation de cinq centres de services	Oui	Oui	Nil	Oui	Oui	Plus ou moins	Doute
- réforme des structures scolaires et municipales	Oui	Oui	Nil	Oui, scolaires Municipales?	Oui	Scolaires en cours Municipales?	Oui
- amélioration du réseau routier	Oui	Oui	Nil	Oui	Oui	Oui	Oui
- réaménagement des zones marginales	Pas assez	Oui	Nil	Difficilement	Oui	Oui, pour la planification	Pas pour les citoyens qui y vivent
- préparation d'un plan d'utilisation des terres publiques	Oui	Oui	Nil	Oui	Oui	Pour le plan	Oui

TABLEAU NO 15 (SUITE)

OBJECTIFS	résultat spécifique	mesurable	date d'échéance	réaliste réalisable	contrôlable	motivant	utile et utilisable
4. Objectif: amélioration des services de bien-être de santé et d'éducation, c'est-à-dire:							
- le développement du bien-être	Pas suffisamment	Difficilement en ces termes	Nil	Oui	Difficile sans préalable défini	Globalement oui	A long terme
- développement de la santé	Pas suffisamment	Difficilement en ces termes	Nil	Oui	Difficile sans préalable défini	Globalement oui	A long terme
- développement de l'éducation	Pas suffisamment	Difficilement en ces termes	Nil	Oui	Difficile sans préalable défini	Globalement oui	A long terme

TABLEAU NO 15 (SUITE)

OBJECTIFS	résultat spécifique	mesurable	date d'échéance	réaliste réalisable	contrôlable	motivant	utile et utilisable
<p>5. Objectif: mise en place des institutions de planification et participation active de la population, c'est-à-dire:</p> <p>- formation d'une conférence administrative régionale</p> <p>- organisation scolaire et municipale</p> <p>- participation locale et régionale</p>	<p>Oui</p> <p>Pas spécifique</p> <p>Pas spécifique</p>	<p>Oui</p> <p>Dans le temps</p> <p>Difficile parce que pas assez spécifique</p>	<p>Nil</p> <p>Nil</p> <p>Nil</p>	<p>Oui</p> <p>Oui réalisable, réaliste?</p> <p>Non</p>	<p>Oui</p> <p>A demi</p> <p>Non</p>	<p>Pour les auteurs et acteurs</p> <p>A demi</p> <p>Beaucoup</p>	<p>ça répond aux besoins du gouvernement</p> <p>A demi</p> <p>Pas utilisable</p>

TABLEAU NO 16  
QUALITES DES OBJECTIFS DEGAGES  
PAR LE "PROJET ESTRAE"

OBJECTIFS	résultat spécifique	mesurable	date d'échéance	réaliste réalisable	contrôlable	motivant	utile et utilisable
1. Objectif: stratégie de développement industriel. Il apparaît essentiel de poursuivre et même accélérer le processus de reconversion industrielle, et pour ce:							
- rationaliser l'évolution des industries en déclin	Oui	Oui	Nil	Assez réaliste mais difficilement réalisable	Oui	Oui, pour le planificateur	Oui
- favoriser la croissance des nouvelles industries	Oui	Oui	Nil	Difficilement dans le contexte de libre entreprise	Difficilement	Oui	Oui
2. Le développement touristique. L'objectif premier de tout développement de récréation de plein air doit être de rendre les équipements et les activités accessibles au plus grand nombre	Voeux pieux						

La lecture de ces tableaux nous laisse voir de grandes différences sinon dans la définition même des objectifs du moins dans les intentions des auteurs de s'impliquer et/ou d'impliquer les maîtres d'oeuvre (les Ministères provinciaux) dans la proposition spécifique, claire et précise à réaliser à court terme ou long terme. Il faut noter, d'autre part, que j'ai fait ressortir des textes pour cette analyse, uniquement les objectifs qui étaient identifiés comme tels. Exemple: En Estrie: "L'objectif premier de tout développement etc ...". Dans ces termes, les objectifs proposés par les auteurs des missions ne sont pas comparables. Ils ont cependant presque tous la même qualité: ils ressemblent du moins dans leur formulation à un "chapelet de vœux pieux".

### Les priorités

Une priorité d'action est, selon ma perception, l'action qui a primauté et qui doit être entreprise dès le début du mouvement. Les auteurs des Missions ont dégagé des priorités selon différents secteurs d'intervention. Encore une fois, j'utilise pour fin de comparaison les seules phrases qui sont désignées comme des priorités dans les textes respectifs de chaque mission à l'exception de l'Estrie où les auteurs parlent: "*De grandes orientations, de principales dimensions d'un plan et des étapes prioritaires de son élaboration*". (10)

---

(10) Projet Estrée, Op. Cit. page 249.



TABLEAU NO 17

PRIORITES DEGAGEES POUR CHAQUE MISSION

SAGUENAY LAC ST-JEAN	ABITIBI-TEMISCAMINGUE	ESTRIE
A- LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Toutes actions pouvant accélérer les investissements dans les pâtes et papiers et le sciage selon le plan établi sont prioritaires.</li> <li>2. Création d'un centre industriel dynamique au haut Saguenay par la mise en place d'une communauté urbaine dotée d'un parc industriel et d'un service de promotion et désignation de ce territoire (communauté urbaine) comme zone spéciale.</li> <li>3. Développement des potentiels miniers par une action plus directe du Ministère des Richesses Naturelles en liaison avec le Ministère de l'Industrie et du Commerce.</li> <li>4. Mise en place des équipements touristiques (parcs, réserves).</li> <li>5. Modernisation du secteur agricole.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La création d'emplois nouveaux surtout dans les secteurs forestiers et miniers.</li> <li>2. Sécurité et mobilité de la main-d'oeuvre, en particulier des travailleurs miniers.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La reconversion industrielle.</li> <li>2. Le développement touristique.</li> <li>3. La rationalisation et l'exploitation des ressources naturelles.</li> </ol>

TABLEAU NO 17 (SUITE)

SAGUENAY LAC ST-JEAN	ABITIBI-TEMISCAMINGUE	ESTRIE
B. LE DEVELOPPEMENT SOCIAL		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordonner les agents impliqués en vue d'ajuster la formation et l'enseignement aux exigences du marché du travail.</li> <li>2. Poursuivre la réforme scolaire déjà engagée et mettant l'accent sur neuf objectifs déterminés.</li> <li>3. Former des équipes de développement social dans certains centres urbains de la région.</li> <li>4. Favoriser le développement et la planification des services de santé dans la région.</li> <li>5. Mettre en valeur les possibilités et dynamismes culturels de la région.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participation active de la population.</li> <li>2. Amélioration des services de santé, de bien-être et d'éducation.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le développement social (ça ne veut donc rien dire comme priorité?!)</li> </ol>

TABLEAU NO 17 (SUITE)

SAGUENAY LAC ST-JEAN	ABITIBI-TEMISCAMINGUE	ESTRIE
C- L'ORGANISATION DE L'ESPACE		
<p>1. Les centres urbains.</p> <p>A. Aménagement de la conurbation du haut Saguenay.</p> <p>B. Les centres de services sont des points d'ancrages de l'aménagement régional par les structures d'accueil et leurs services.</p> <p>2. En matière de communications.</p> <p>A. La route St-Félicien-Chibougamau.</p> <p>B. Liaisons entre les centres.</p> <p>C. L'infrastructure portuaire, les transports aériens et chemins de fer.</p>	<p>1. Le réaménagement des localités marginales.</p> <p>2. Consolidation de cinq centres de services et intervention spécifique à Malartic et Val d'Or.</p> <p>3. Amélioration du réseau routier.</p>	<p>Préparer les schémas d'aménagement de zones où domine l'activité touristique:</p> <p>Zone 2 - Valcourt-Magog</p> <p>Zone 6 - Aylmer-St-François</p> <p>Zone 7 - Lac Mégantic</p>

TABLEAU NO 17 (SUITE)

SAGUENAY LAC ST-JEAN	ABITIBI-TEMISCAMINGUE	ESTRIE
D- LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mise en place de la conférence administrative régionale.</li> <li>2. Mise en place de la communauté urbaine du haut Saguenay.</li> <li>3. Transformation du Conseil Economique Régional en Conseil Régional de Développement.</li> </ol>	<p>Formation d'une conférence administrative régionale.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nomination de représentants régionaux à la conférence administrative pour les ministères: Tourisme, Terres-Forêts, Richesses naturelles, Affaires municipales.</li> <li>2. Formation d'un service d'aménagement régional et que le Ministère des Terres et Forêts forme l'association régionale des sylviculteurs.</li> <li>3. Mise en place par les autorités municipales d'une nouvelle structure intermunicipale dans la zone de Sherbrooke.</li> <li>4. Collaboration continue entre le Conseil Régional de Développement et l'Université de Sherbrooke.</li> </ol>

### Résultats

De façon générale le résultat que j'atteins en faisant les comparaisons ou les études des objectifs, des priorités et des programmes de chaque mission, est nul en terme de la réalisation de l'action prévue. Cependant, pour l'analyse globale et générale des missions, cette partie permet encore une fois de constater une progression:

- A- des méthodes utilisées par les auteurs pour chaque mission;
- B- de la valeur réthorique des mots;
- C- et du poids accordé aux partenaires régionaux c'est-à-dire les C.R.D. et leurs comités consultatifs.

Finalement des comparaisons entre chaque rapport synthèse des missions à l'étude m'apparaissent sinon impossibles du moins très aventureuses puisque les termes utilisés signifient des choses plus précises ou encore différentes d'un rapport à l'autre. De plus, le caractère spécifique de chaque mission dans cette sorte de continuum de planification régionale mal défini au départ fait en sorte que le chercheur ne peut que se baser sur des indices et des indicateurs variables pour baser son jugement. Dans ce contexte, impossible de porter un jugement global sur ces trois opérations missionnaires entreprises par l'O.P.D.Q.

## QUATRIEME PARTIE

### LA CONSULTATION

Dans mon esprit la consultation est le processus par lequel un individu, un groupe, une association ou un gouvernement, demande à un autre individu, groupe etc... de lui fournir un avis au sujet des objectifs poursuivis, de ses intentions d'actions ou au sujet des actions et activités en cours, ou au sujet des actions faites, terminées ou réalisées. Cet avis, le sollicitateur s'en sert ordinairement pour ajuster son action, modifier ses intentions ou son plan d'action et enfin pour analyser et évaluer les résultats de l'action terminée.

*"La consultation n'est donc pas un mécanisme superflu en ce qui concerne la défense des intérêts des différents groupes de citoyens organisés. Au contraire elle permet de rappeler constamment aux hommes politiques et aux administrateurs les besoins concrets des citoyens et des groupes de même que la dimension existentielle et vécue des problèmes. La consultation permet de plus comme nous l'avons déjà signalée la discussion et le débat public organisés sans lesquels la démocratie demeure une abstraction vide de sens". (1)*

---

(1) Fortin Gérald, La Société de demain: ses impératifs, son organisation. Commission d'Enquête sur la Santé et le Bien-Être Social, annexe 25, Québec 1970, page 91.

C'est de l'organisation du "débat public" dont parle Gérard Fortin que le présent chapitre traitera en examinant de façon spécifique les questions suivantes:

- A. les fonctions des C.R.D. (Conseil Régional de Développement) par rapport au déroulement des missions;
- B. la création des comités consultatifs sectoriels leurs fonctions et influence sur les objectifs et programmes déterminés;
- C. les avis des C.R.D.;
- D. le financement de la consultation;
- E. la poursuite des consultations; et ce dans le cadre du déroulement de chacune des trois missions de planification sous étude.

A. LES FONCTIONS DES C.R.D. PAR RAPPORT AU DEROULEMENT DES MISSIONS

Le 26 mai 1956, naît le premier Conseil Economique Régional (C.E.R.) au Québec soit le Conseil d'Orientation Economique du Bas St-Laurent (C.O.E.B.) groupant les villes, les conseils de comté, les chambres de commerce et les associations populaires du Bas St-Laurent. En 1961 le gouvernement du Québec créait le Conseil d'Orientation Economique du Québec (C.O.E.Q.) lequel suscitera en 1964 la création et le développement des Conseils Economiques Régionaux (C.E.R.) dans les régions qui n'avaient pas suivi l'exemple du Bas St-Laurent. Ces organismes sont cependant plus ou moins reconnus par le

gouvernement mais ils (les C.E.R.) reçoivent une attention particulière de l'Office de Planification du Québec (O.P.Q.) créé en 1968 pour remplacer le Conseil d'Orientation Economique du Québec. C'est avec les Missions de planification régionales que les Conseils Economiques Régionaux deviennent associés aux expériences de planification de l'O.P.D.Q., successeur de l'O.P.Q., en 1969. Suite au dépôt du plan par le B.A.E.Q. en juin 1966, les organismes fondateurs, le Conseil d'Orientation Economique du Bas St-Laurent (C.O.E.B.) et de Conseil Régional d'Expansion Economique de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine (C.R.E.E.G.I.M.) entreprirent des pourparlers dans le but de créer un Conseil Régional de Développement (C.R.D.) qui pour sa part verra le jour en 1967. Suite à l'expérience de l'Est du Québec et surtout suite aux nombreuses demandes et pressions des C.E.R. auprès du gouvernement pour leur financement, l'O.P.D.Q. conçoit en 1970 un plan dont le but consistait à modifier les Conseils Economiques Régionaux en Conseil Régional de Développement (C.R.D.) à compter du 1er avril 1971 et en fait même une condition de financement.

Suite à ce bref historique j'aborde le rôle des C.R.D. par rapport au déroulement des missions tout en tenant compte que ce sont les Conseils Economiques Régionaux du Saguenay Lac St-Jean et du Nord-Ouest (Abitibi-Témiscamingue) qui sont ici en cause.

De façon générale, l'O.P.D.Q. confère aux trois C.R.D. en cause, l'organisation de la consultation des populations régionales. Cette consultation se fera par la création des comités consultatifs sectoriels



qui fournissent un ou des avis au C.R.D. qui à son tour transmet cet ou ces avis aux responsables de la Mission ou de l'O.P.D.Q. selon le cas. Globalement en associant les C.R.D. aux Missions, l'O.P.D.Q. leur confie les fonctions suivantes:

"a) fonction d'aviseur:

La première fonction du C.R.D. et de ses comités consultatifs est de fournir un avis sur tout ce qu'il considère comme important pour le développement de la région concernée. Selon les étapes cet avis portera d'abord sur le dossier sectoriel, c'est-à-dire sur les grands objectifs, programmes, ou projets prioritaires du secteur présenté par la Mission. Dans un deuxième temps l'avis portera sur la programmation sectorielle.

b) fonction d'innovation:

L'avis que doit soumettre le C.R.D. ne doit pas se limiter aux propositions incluses dans le dossier sectoriel. Le Conseil devra faire preuve d'initiative et devra émettre toutes nouvelles hypothèses, idées, opinions qui pourront surgir à la suite de ses travaux.

c) fonction d'informer:

Pour remplir les fonctions précédentes le Conseil doit informer d'abord les membres de ses comités consultatifs qui eux en informent les organismes qu'ils représentent donc informent ce qu'il est convenu d'appeler la population intéressée.

d) fonction de coordination:

Pour bien effectuer son travail, le C.R.D. aura de plus la responsabilité de prendre en considération les relations qui pourraient exister avec les autres secteurs du plan". (2)

---

(2) Fonctions extraites d'un document traitant des comités consultatifs de la Mission du Saguenay Lac St-Jean par l'O.P.D.Q. et daté du 14 août 1969. C'est sensiblement le même document qui a prévalu pour diriger la formation des comités consultatifs des C.R.D. en Abitibi-Témiscamingue et en Estrie.

Les fonctions que nous venons d'examiner concernent principalement la consultation que les C.R.D. étaient tenus de faire auprès des populations régionales. Un seul C.R.D. s'est vu confier des responsabilités supplémentaires à celles énumérées précédemment, c'est celui de l'Estrée qui en plus était membre d'un comité conjoint chargé de la direction et de l'administration du projet de mission.

Dans les faits les C.R.D. ont donc accepté les fonctions de consultation qui leur avaient été confiées et chacun a produit, suite à la publication de l'esquisse de plan un rapport contenant les avis du C.R.D. et aussi ceux de la population concernant le développement régional.

B. LA CREATION DES COMITES CONSULTATIFS SECTORIELS, LEUR FONCTIONNEMENT ET INFLUENCE SUR LES OBJECTIFS ET PROGRAMMES DETERMINES

Ayant confié aux C.R.D. l'organisation de la consultation, l'O.P.D.Q., pour se garantir le contrôle de ces opérations de consultation, suggérerait aux C.R.D. un certain nombre de principes prévalant à la composition des comités consultatifs:

*"Etant donné que dans une première étape, les deux parties en cause dans la consultation sont les C.R.D. et la Mission, ces deux organismes devront se mettre d'accord sur les principes de composition des comités. Pour le fonctionnement efficace d'un comité, une première contrainte de nombres s'impose, soit un maximum de douze (12) à quinze (15) membres par comité. Nous pouvons ramener à trois principes inter-reliés la composition de ces divers comités consultatifs sectoriels:*

1. L'ensemble du comité doit être représentatif du secteur donné. Ainsi le comité doit regrouper tous les groupes et personnes ou leur représentant qui sont impliqués directement par les décisions qui seront prises dans les dossiers des programmes sectoriels. Il faudra donc que dans une première étape, le C.R.D. et la Mission déterminent ces parties. Il faudra par la suite, dans plusieurs cas, que ces parties élisent ou délèguent des représentants au comité sectoriel.
2. Le comité devra être composé de membres ayant déjà manifesté de l'intérêt, ou ayant de l'expérience dans le secteur donné: ce principe en est un de compétence.
3. La composition du comité devra tenir compte aussi des diversités à l'intérieur du secteur:

a) diversité d'intérêt à l'intérieur du secteur:

A l'intérieur de chaque secteur, il existe des points de vue différents. Par exemple, à l'intérieur du secteur main-d'oeuvre il faudra tenir compte des points de vue patronaux et ouvriers. A l'intérieur du secteur agricole on pourrait tenir compte des points de vue de la production, de la transformation, de la consommation, de la coopération et de l'entreprise privée etc...

b) diversité territoriale:

Il est probable qu'à l'intérieur de différents secteurs le point de vue géographique amène des diversités d'opinion et d'intérêt dont il faudra tenir compte. Les divisions territoriales ne seront pas nécessairement les mêmes dans chaque secteur.

c) corollaire des principes de composition:

Le membre d'un comité devra représenter un intérêt collectif et non individuel. Ceci est dans le but d'exclure un expert qui ne donnerait que son avis personnel. Par ailleurs, le comité peut s'adjoindre des experts. Ces derniers n'auront

cependant pas droit de vote à l'intérieur du comité. A partir du principe que le même individu ou groupe ne peut pas être en même temps consulté et consultant, tout fonctionnaire du gouvernement provincial, qu'il soit au niveau central ou régional se trouve par le fait même exclu du comité. Le délégué du ministère responsable du secteur à la Mission agira comme informateur, uniquement à la demande du comité.

Les organismes auxquels le C.R.D. et la Mission auront demandé de participer à un comité soumettront trois candidatures. Le C.R.D. et la Mission se réserveront le droit du choix du représentant au comité parmi ces trois candidats. Les mandats des membres seront d'une durée minimum de six mois et d'un maximum d'un an. Le représentant d'un organisme ne peut être remplacé par un autre individu au sein du comité.

Le comité consultatif est un comité qui tente d'impliquer tous les agents en cause ou leur représentant d'un secteur donné afin qu'ils se coordonnent et donnent un avis représentatif au C.R.D. Le C.R.D., par suite des différents avis des comités sectoriels, tente de coordonner ces secteurs et de donner des avis officiels sur les objectifs et les priorités énoncés dans l'esquisse de plan à la Mission de Planification". (3)

Ce texte définissant les comités consultatifs sectoriels a été remis au C.R.D. du Nord-Ouest pour la Mission Abitibi-Témiscamingue; selon mes informations un texte similaire aurait été remis au C.R.D. du Saguenay Lac St-Jean en août 1969 et au C.R.D. de l'Estrie en avril 1971.

---

(3) Texte intitulé: Les comités consultatifs, document de travail, par Pierre Lavergne O.P.D.Q., juin 1970.

C'est, à partir des principes énoncés précédemment que les comités consultatifs ont été créés par chaque C.R.D., je tenterai donc d'examiner leur fonctionnement et leur influence sur les objectifs et programmes de chaque Mission.

- au Saguenay Lac St-Jean

Le C.R.D. créa au cours du mois d'août 1969 dix comités consultatifs sectoriels. Les secteurs ainsi couverts sont: forêt, agriculture, tourisme-loisirs et récréation, transports-communications, industrie-commerce, main-d'oeuvre, éducation, santé, bien-être, organisation municipale.

La Mission ayant commencé ses travaux en avril 1969, ce n'est qu'en août que le C.R.D. réussit à composer ses comités consultatifs. Ces derniers concentrèrent leurs efforts sur leurs secteurs afin de produire l'avis qu'on leur demandait pour décembre 1969. C'est peu de temps pour prendre connaissance des études et pour formuler des avis.

Au niveau fonctionnement, il est facile de comprendre les nombreuses difficultés éprouvées par les membres de chaque comité, d'une part parce qu'ils ne se connaissaient pas et d'autre part parce qu'ils représentaient des groupes sinon en situation conflictuelle du moins opposés sur un certain nombre de questions.

L'influence que les comités ont pu exercer sur la Mission et ses objectifs semblent minimes du moins pour la rédaction de l'esquisse de plan où, tout dépendant du secteur, le lecteur retrouve peu sinon pas du

tout, les propositions des comités. Ce que nous pouvons noter par une analyse des textes, c'est une certaine similitude entre les propos de la Mission et ceux des comités consultatifs. Le C.R.D. du Saguenay Lac St-Jean, quelque temps après la Mission, affirmait:

*"Les comités furent cependant, et malgré tout assez facilement, mis sur pied. Les cadres rigides qu'imposaient les animateurs de la Mission furent à l'origine l'un des plus grands vices de forme de toute la consultation que certains ne se gênèrent pas de contester. Ce vice de forme qu'on peut baptiser "double ou triple chapeau" fait que l'on retrouve les mêmes personnes dans 2 ou 3 (et même plus) comités différents. Le mandat donné aux comités était également trop vague et la période de consultation trop courte". (4)*

Pourtant les citoyens du Saguenay Lac St-Jean savent qu'à certaines réunions des comités consultatifs, les consultés étaient absents et l'animateur payé par l'O.P.D.Q. s'y retrouvait seul.

- en Abitibi-Témiscamingue

C'est en juin 1970 que dix comités consultatifs furent créés par le C.R.D. Ces comités recouvrent les secteurs suivants: agriculture, affaires municipales, bien-être, éducation, forêt, industrie, mines, paroisses marginales, transports et communications, tourisme.

Du 19 juin 1970 au 20 avril 1971 les comités consultatifs ont tenu environ 70 réunions soit une moyenne de 7 réunions par comité.

---

(4) Texte du C.R.D. Saguenay Lac St-Jean intitulé les problèmes de la consultation et de la participation, document de travail, octobre 1971, 4 pages.

Ces réunions d'une durée approximative de 5 heures se déroulaient en présence du fonctionnaire responsable du secteur qui remettait aux membres du comité les informations alors en sa possession.

Au niveau fonctionnement, les comités consultatifs ont éprouvé les difficultés que rencontrent ordinairement tout groupement humain à sa formation: difficultés de communication, ajustement des disponibilités, méfiance etc... De plus, regroupant des membres dont les opinions étaient conflictuelles, certains comités ont eu des fonctionnements plutôt difficiles. Par exemple le comité mines où siégeaient en même temps les patrons et les syndiqués, prenait l'allure en certaines occasions, d'un comité de négociation.

Au niveau de l'influence, nous pouvons cependant affirmer que les comités consultatifs ont quelque peu fait modifier les objectifs et programmes dégagés par leur secteur puisque ces comités ont eu l'occasion de se prononcer sur le contenu de trois versions de l'Esquisse du Plan, aucune de ces versions ne ressemblant toutefois à l'Esquisse publiée le 27 mars 1971.

Dans un bilan qu'il fait de la consultation le C.R.D. de l'Abitibi-Témiscamingue affirme:

*"C'est dire que la consultation a influencé en cours de route le contenu de ce qui devait être la version finale de l'Esquisse du Plan. Mais ce poids que les représentants de la région ont pu avoir sur les choix qui ont été faits finalement, a été insuffisant et ce, pour la raison suivante:*

- Pour répondre aux vœux souvent exprimés par la population elle-même, l'opération s'est déroulée dans un laps de temps relativement court. Ce qui laissait peu de place aux nombreuses rencontres et échanges de vue que supposent une consultation approfondie;
- Malgré les fréquentes incitations que nous leur avons faites, tous les groupes de la région n'ont pas également répondu au défi de la participation. Cela s'explique par une érosion de la crédibilité des gouvernements lorsqu'ils prétendent vouloir consulter la population; plusieurs n'ont plus foi en la sincérité de ces intentions. Cette abstention s'explique aussi par l'existence de certaines tensions malheureuses qui existent dans notre région comme dans beaucoup d'autres;
- Les effets de la participation ont été limités également par la limitation même des moyens dont disposait le C.R.D. pour organiser la consultation. Avec deux professionnels seulement et un budget de quelques dizaines de milliers de dollars, ces moyens représentaient moins du vingtième de ce dont avait disposé le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec pour accomplir la même tâche;
- Enfin, les effets de la consultation ont été limités aussi par l'attitude de plusieurs ministères qui se sont refusés à un vrai dialogue avec la population ou qui, perturbés qu'ils étaient par des tensions internes, n'ont pu se consacrer véritablement à la tâche de planifier leur action dans notre région". (5)

- en Estrie

Le C.R.D. de l'Estrie met en place des comités consultatifs au fur et à mesure que progressent les travaux de la Mission Estrie soit

---

(5) Le Développement de la Région Abitibi-Témiscamingue. L'Avis du C.E.R. N.O.Q. et du C.D.S. N.O.Q., mai 1971, présentation générale, page 6 et 7.



entre avril 1971 et décembre 1972. Ces comités recouvrent les secteurs: mines, forêts, agriculture, industries, tourisme et l'environnement, ils font rapport sur l'orientation du développement de l'Estrie en septembre 1973. On note que seul les secteurs d'intervention économique font l'objet de consultation, ce qui confirme la tendance rencontrée précédemment (fin de la deuxième partie) à l'effet que les chercheurs économistes du CRAR (Centre de Recherche en Aménagement Régional) ont influencé les contenus des études. Cependant, tout au long de la Mission Estrae, le C.R.D. comme le Centre de Recherche en Aménagement Régional (C.R.A.R.) consultent sur invitation spécialistes, groupes d'intérêts et population. Nous pouvons donc dire que la consultation s'est déroulée entre avril 1971 et septembre 1973 et qu'elle a touché tous les secteurs d'activités abordés par la Mission. Les secteurs de l'éducation, santé et bien-être, affaires municipales transports et communications étant laissés de côté.

Au niveau fonctionnement, en Estrie comme pour les deux autres régions à l'étude, les comités consultatifs de l'Estrie ont une assez grande autonomie et une grande possibilité de déborder le cadre fixé par l'O.P.D.Q. tel que cité précédemment. En effet, en Estrie c'est l'avis de la population la plus concernée que le C.R.D. et ses comités consultatifs s'efforcent de fournir.

Comme influence sur le contenu du rapport de mission (Projet Estrae, livre blanc sur l'orientation du développement en Estrie) il est apparent que la consultation a véritablement marqué les orientations ou hypothèses dégagées. De fait, à cause de la structure spéciale mise

en place en Estrie, (O.P.D.Q., C.R.D., C.R.A.R.) le C.R.D. pouvait jouer son véritable rôle de représentant de la population régionale. D'autre part, l'idée de la Mission Estrie n'était pas de produire comme pour les autres missions une esquisse de plan de développement mais plutôt de fournir à la population de l'Estrie un document sur les orientations possibles du développement, laissant par la suite à la population et aux centres de décisions de choisir l'une ou l'autre hypothèse ainsi avancée. C'est donc dire que la population de l'Estrie avait une plus grande chance de s'exprimer sur l'orientation de son développement d'autant plus que l'Etat du Québec par ses représentants ne s'appropriait pas autant qu'en Abitibi-Témiscamingue ou qu'au Saguenay Lac St-Jean ce rôle de maître d'oeuvre du développement.

Nous pouvons donc dire que la consultation telle que conduite en Estrie a réussi et réussit encore à influencer les décisions nécessaires au développement des secteurs d'activités touchés. Dans ce sens le rapport du C.R.D. intitulé: (Avis sur l'orientation du développement de l'Estrie) est aussi important que le document produit par la Mission pour décider des orientations générales et particulières d'activités de développement et de leur planification.

En résumé le tableau suivant exprime les secteurs touchés par chacun des C.R.D. lors de leurs consultations auprès de la population.

TABLEAU 18  
 SECTEURS AYANT FAIT L'OBJET DE  
 CONSULTATIONS PAR LES C.R.D.  
PENDANT ET SUITE AUX MISSIONS

Secteurs \ Régions	Saguenay Lac St-Jean	Abitibi- Témiscamingue	Estrie
Affaires municipales	X	X	
Agriculture	X	X	X
Bien-Etre	X	X	
Education	X	X	
Forêt	X	X	X
Industrie et commerce	X	X	X
Main-d'oeuvre	X	X	
Santé	X	X	
Transport et communication	X	X	
Tourisme, loisirs et récréation	X	X	X
Mines		X	X
Paroisses marginales		X	
Environnement			X

### C. LES AVIS DES C.R.D.

Les avis sont donc les documents écrits qui ont été produits par chaque C.R.D. suite à la parution de l'esquisse de plan. Ces avis, tels que prévus dans les plans de consultation de la population, doivent contenir ce que pensent les C.R.D., leurs comités consultatifs donc la population régionale, des orientations de développement proposées. Je me propose de faire ressortir les principales caractéristiques de chaque avis.

#### - au Saguenay Lac St-Jean

L'avis du C.R.D. du Saguenay Lac St-Jean du moins dans sa version de décembre 1969 est présenté comme le (Rapport des Comités Consultatifs sectoriels) et ce sous forme de recommandations. L'auteur précise par un glossaire ce que les citoyens du Saguenay Lac St-Jean entendent et comprennent d'un certain nombre de termes, exemple:

*"Priorité: Qualité de ce qui vient, passe en premier, dans le temps. (Dictionnaire Robert).*

*Par extension dans le contexte économique ce qui doit être effectué ou réalisé en tout premier lieu". (6)*

Par la suite, vis-à-vis chaque recommandation le C.R.D. détermine à qui revient la responsabilité de l'action de même que le temps

---

(6) Mission de Planification. Rapport des comités consultatifs sectoriels. Conseil Economique Régional du Saguenay Lac St-Jean. Décembre 1969, page 2.

nécessaire à l'action. Le C.R.D. propose trois niveaux d'interventions: le régional, le provincial et le fédéral; il propose aussi trois temps, le court, le moyen et le long terme.

A titre d'exemple, je citerai une recommandation concernant le secteur forêt:

*"1.13 Reboisement: (P.M.) i.e. (Provincial moyen terme). Attendu qu'il existe de grandes superficies dans des secteurs très accessibles, formées par des terres abandonnées après avoir été défrichées et qui sont présentement sous la juridiction du Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation;*

*Attendu que le reboisement naturel de ces superficies accuse un retard important, et que les essences et la qualité des arbres résultant d'une repousse naturelle sont de qualité inférieure, le comité recommande:*

- 1. d'accélérer, au niveau provincial, la production de plants dans les pépinières;*
- 2. L'établissement d'un plan de reboisement au niveau de la région et la réalisation de ce plan durant les cinq prochaines années". (7)*

Ainsi, pour chacune des quelques cent-quatre-vingts à deux cents recommandations constituant l'avis, il est indiqué que le C.R.D. s'attend à voir intervenir un ou l'autre palier (régional, provincial, fédéral) et dans quel temps.

---

(7) Mission de Planification. Rapport des comités consultatifs...  
Op. Cit. page 8 et 9.

- en Abitibi-Témiscamingue

C'est par plus de deux cents pages de texte que le C.R.D. de la région assisté du Conseil Régional de Développement Social, exprime son opinion sur le texte de la Mission mais aussi et surtout sur le développement de l'Abitibi-Témiscamingue. De plus, pour traiter de problèmes spéciaux les auteurs ajoutent quatre annexes au texte initial. Pour donner son avis le C.R.D. procède par cahier chacun traitant d'un aspect particulier. Ces cahiers traitent des aspects suivants:

- une présentation générale;
- l'orientation du développement et de l'action de développement;
- le développement des différents secteurs de l'activité économique;
- le développement social;
- l'organisation socio-politique et administrative.

Ainsi l'avis sur le Développement de la région Abitibi-Témiscamingue commence par situer les perspectives, l'orientation et les hypothèses des actions de développement, donc situer le cadre général pour ensuite passer aux secteurs particuliers regroupés sous les titres de développement des activités économiques, le développement social et l'organisation socio-politique et administrative. Nous retrouvons donc sous chacun de ces titres les propositions se rapportant à des secteurs particuliers d'activités. Ceux-ci sont traités selon des modes de propositions, demandes ou recommandations. Ainsi par exemple, dans le cahier traitant du développement des différents secteurs de l'activité économique sous la rubrique forêt, le rapport parle en huitième point de:

"2.2.8 Le problème de la conservation et du reboisement.

- Nous proposons que les terres jugées impropres à l'agriculture soient reboisées et intégrées aux futures forêts communales;
- Nous demandons au Ministère des Terres et Forêts (M.T.F.) de faire en sorte que les règlements concernant les abords des routes et des cours d'eau (lisières de bois) ne restent pas lettres mortes; n'importe qui dans la région peut apporter des exemples de violation de ces règlements; seul le M.T.F. les ignore;
- Nous demandons que l'éducation forestière soit intensifiée par des campagnes publiques, des concours etc..." (8)

Enfin les auteurs de l'avis ne se gênent absolument pas pour proposer des actions dans des secteurs d'activités nullement abordés par la Mission, c'est véritablement le développement de la région qui est ainsi mis en cause et ce dans ses perspectives les plus larges et les plus avantageuses pour la région elle-même. C'est en ce sens un véritable avis sur le développement, même s'il se détache par certains aspects et pour certains secteurs des propositions faites par la Mission.

- en Estrie

C'est dans un document intitulé: "Avis sur l'orientation du développement de l'Estrie" et publié en septembre 1973 que le C.R.D.

---

(8) Le développement de la région Abitibi-Témiscamingue. L'avis du C.E.R.N.O.Q. et du C.D.S.N.O.Q., mai 1971. Cahier no 2, page 16.

exprime son opinion sur les travaux de la Mission mais surtout sur le "Projet Estrae, livre blanc sur l'orientation du développement en Estrie". Cet avis est un document de deux cent soixante-huit pages (268) et plus de quarante pages (40) annexes qui traite des principaux secteurs d'activités économiques développés par la Mission.

L'avis, donc la consultation, porte sur les mines, la forêt, l'agriculture, l'industrie, le tourisme et l'environnement. Chacun de ces secteurs est abordé selon un schéma prédéterminé:

- A. la consultation de la population (qui, où, comment, avec quel résultat etc...);
- B. portrait de la situation décrite dans le livre blanc (Projet Estrae);
- C. politiques de développement du secteur (ce que devrait être ces politiques suite aux travaux effectués).

Voici à titre d'exemple un extrait de l'avis au sujet de politique de développement de la forêt:

"1. Regroupement forestier dans un plan d'aménagement régional.

*On a vu que 92% des boisés appartiennent à des propriétaires privés. De plus, le gouvernement n'intervient ni dans les coupes, ni dans la vente du bois. Le tout se fait selon les lois de l'offre et de la demande sans tenir compte de la capacité de la forêt.*

*L'approche que propose le livre blanc est une planification par des groupements forestiers. Il s'agit essentiellement d'une compagnie de propriétaires de boisés que se louent leurs boisés pour les exploiter d'une façon plus*



rationnelle, en retirant le maximum de la forêt sans dépasser sa capacité de production. Ces compagnies peuvent jouir de subventions gouvernementales et d'aide financière comme le crédit forestier.

Nous croyons sincèrement que ces groupements peuvent apporter une certaine consolidation des petites municipalités rurales, en procurant un revenu d'appoint aux propriétaires de terrains boisés ou à vocation forestière où l'agriculture est marginale ou sous-marginale, où l'industrie laitière est condamnée. Mais pour qu'une action soit réellement valable, il faudrait établir un plan d'aménagement du territoire groupant plusieurs secteurs d'activités.

Exemple: La formation d'un groupement forestier apportera un peu de revenu à l'exploitant par le traitement du boisé, rémunéré à salaire ou à forfait et en aidant la mise en marché du bois. Mais pour que les résultats soient assez positifs pour maintenir une population rurale dans son milieu en intéressant la jeunesse à s'y établir avec un minimum de sécurité, il faudra trouver autre chose. C'est pourquoi nous suggérons qu'un plan d'aménagement complet soit préparé par les ministères suivants:

- le Ministère des Terres et Forêts pour l'activité forestière;
- le Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation pour l'agriculture et ses possibilités;
- le Ministère des Affaires Municipales, pour le zonage des sols;
- le Ministère du Tourisme, pour la protection de l'environnement;
- le Ministère de la Voirie, pour l'amélioration du système routier;

et de plus, par:

- des représentants de la population;
- les municipalités concernées". (9)

Afin de mieux représenter les avis ainsi fournis par les C.R.D. le tableau 19 tente de résumer les trois exemples cités précédemment.

---

(9) Avis sur l'orientation du développement de l'Estrie, C.R.D. des Cantons de l'Est, septembre 1973, page 66 et 67.

TABLEAU 19

EXEMPLES D'AVIS DONNES PAR CHAQUE C.R.D. DANS LE SECTEUR FORET

SAGUENAY LAC ST-JEAN	ABITIBI-TEMISCAMINGUE	ESTRIE
<p>Vu que le reboisement naturel de grandes superficies formées de terres abandonnées par l'agriculture, accuse un retard important et que les essences et la qualité des arbres résultant d'une repousse naturelle sont de qualité inférieure, le comité recommande:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. d'accélérer au niveau provincial la production de plants dans les pépinières;</li> <li>2. l'établissement d'un plan de reboisement au niveau de la région et la réalisation de ce plan durant les cinq prochaines années.</li> </ol>	<p>Nous proposons que les terres jugées impropres à l'agriculture soient reboisées et intégrées aux futures forêts communales.</p>	<p>92% des boisés appartenant à des propriétaires privés et il n'y a pas d'intervention gouvernementale.</p> <p>Le livre blanc propose une planification par des groupements forestiers, donc d'une compagnie de propriétaires de boisés. Ces groupements ou compagnies peuvent aider à consolider certaines localités en prouvant un revenu d'appoint à leurs propriétaires. Mais pour qu'une action soit réellement valable il faudrait établir un plan d'aménagement du territoire. C'est pourquoi il est suggéré qu'un plan d'aménagement complet soit préparé par les ministères de: Terres et Forêts, agriculture, Affaires Municipales, Tourisme, Voirie et quelques représentants de municipalités et de la population.</p>

Ainsi, partant des recommandations de la Mission le C.R.D. de l'Estrie suite à ses consultations rend les recommandations, orientations ou hypothèses de développement plus spécifiques, plus facilement compréhensibles et plus évaluables en terme de résultats parce que les préalables à l'action sont mieux identifiés. En d'autres termes, c'est parfait de proposer l'établissement de "groupements forestiers ou associations" mais en réalité comment de tels groupements peuvent-ils être créés et sur quelles bases le seront-ils?

En terme de contenu, les consultations faites en Estrie examinent de façon très élaborée chacune des orientations et hypothèses de la Mission, et proposent ainsi les ajustements nécessaires au plan, qui serait fait en Estrie d'une synthèse du livre blanc (Projet Estrae) et de "l'Avis" de la population.

Nous pouvons encore une fois constater l'évolution des discours de planification-consultation entretenus dans chaque région à l'étude. De plus, le temps que les C.R.D. ont consacré à la consultation semble influencer le contenu des avis.

- au Saguenay Lac St-Jean: le rapport de la Mission est déposé en décembre 1969 de même que les recommandations des comités consultatifs sectoriels;
- en Abitibi-Témiscamingue: le rapport de la Mission est déposé en mars 1971 et l'avis sur l'orientation du développement est publié en mai 1971;
- en Estrie: le Projet Estrae est publié en décembre 1972 et l'Avis sur l'orientation du développement de l'Estrie en septembre 1973.

Donc en résumé:

Régions	Rapports	Avis	Intervalles
1- Saguenay Lac St-Jean	Décembre 1969	Décembre 1969	0
2- Abitibi-Témiscamingue	Mars 1971	Mai 1971	2 mois
3- Estrie	Décembre 1972	Septembre 1973	9 mois

#### D. LE FINANCEMENT DE LA CONSULTATION

La consultation ayant été acceptée dans ses principes comme dans ses modalités par l'Office de Planification et de Développement du Québec (O.P.D.Q.), il restait à organiser son financement. Pour ce faire, l'O.P.D.Q. accorda des budgets spéciaux à chaque C.R.D. de la façon suivante:

- Saguenay Lac St-Jean	\$35,000.00
- Abitibi-Témiscamingue	\$50,000.00
- Estrie	\$85,000.00

C'est vraiment peu, trop peu, et les C.R.D. l'ont clairement exprimé.

Par ailleurs deux C.R.D. trouvent d'autres moyens:

- A. Celui de l'Abitibi-Témiscamingue, qui grâce à un projet de l'Action Sociale Jeunesse (ASJ) où étaient employé cinq (5) personnes, réussit à économiser le temps d'une de ces

ressources humaines pour investir ces précieuses heures dans la consultation.

- B. En Estrie, le C.R.D. profite du Programme fédéral des Initiatives Locales, lequel accorde huit (8) personnes et quelques ressources financières (allocations de déplacement). Ces ressources sont mises à la disposition du programme de consultation.

Toutefois, même avec les ressources supplémentaires que les deux C.R.D. précités ont pu obtenir, leurs moyens financiers étaient encore nettement insuffisants pour accomplir les travaux de consultation prévus. D'autre part les C.R.D. étaient obligés de faire vite ce qui limitait dans le temps leur possibilité de trouver et d'embaucher les ressources humaines compétentes et en nombre suffisant pour mener à bien cette tâche de la consultation. C'est donc, à mon sens, grâce à une volonté de participation sans borne, à un travail acharné, à une connaissance profonde de leur région et à une vitalité débordante que les C.R.D. ont réussi avec si peu de moyens à produire les avis de la population de leur région aux esquisses, plan et orientation du développement proposé par l'O.P.D.Q.

#### E. LA POURSUITE DES CONSULTATIONS

Suite aux recommandations du B.A.E.Q. le gouvernement du Québec créa en 1968 une conférence administrative pour l'Est du Québec.

L'une après l'autre chaque Mission de planification recommande, et c'est là une des seules recommandations mise en oeuvre, la création au niveau régional d'une conférence administrative. Celle-ci sera composée du coordonnateur régional de chaque ministère intervenant dans la région et d'un délégué au plan nommé par l'O.P.D.Q.

*"Cette conférence aura pour fonctions de coordonner les actions régulières des ministères, de préparer la programmation budgétaire annuelle, d'en assurer l'exécution et de procéder à l'évaluation systématique de l'esquisse et, éventuellement, du plan". (10)*

Pour assurer la consultation de la population, l'O.P.D.Q. demande à sa création, i.e. "La Conférence administrative régionale" (C.A.R.) de mettre le C.R.D. régional à contribution. C'est en se basant sur le rationnel et les opinions suivantes que les C.R.D. sont mis à contribution après le déroulement des Missions:

*"L'élaboration du plan et son exécution est un processus qui implique la participation active des principaux intérêts de la région et de la population en général. Depuis quelques années, le C.R.D. tente de regrouper les principales forces sociales des régions afin de les sensibiliser au développement de la région et d'organiser la représentation nécessaire auprès des gouvernements. Les C.R.D. ont participé activement aux Missions de planification. Ils étaient responsables de la consultation. A l'étape du plan, ils devaient continuer à assurer la consultation et la participation.*

---

(10) Esquisse de Plan Régional, Rapport Synthèse, Mission de Planification du Nord-Ouest Québécois, O.P.D.Q., mars 1971, page 235.

*Leurs interventions seront sans doute des plus utiles dans la réalisation de projets qui provoqueront des changements importants dans l'organisation sociale et même les modes de vie. Il va sans dire que le C.R.D. devra compter sur l'aide financière de l'O.P.D.Q. pour poursuivre la consultation sur les esquisses de plan et livre blanc et assurer pleinement son rôle durant l'élaboration et l'exécution du plan". (11)*

Donc l'O.P.D.Q. affirme que la consultation doit être poursuivie après les missions. Voyons les faits:

1. La création des conférences administratives régionales (C.A.R.)

C'est un minimum de deux ans qu'il faut pour structurer complètement une C.A.R. Il faut procéder et faire procéder à la nomination de coordonnateurs régionaux pour les ministères et d'un délégué au plan.

Une fois ces personnes nommées elles doivent prendre connaissance:

A) des travaux et B) de la situation du secteur depuis la Mission.

Donc ce n'est pas avant tout ce temps que l'avis du C.R.D. est sollicité par la C.A.R.

2. Le financement de la consultation

L'O.P.D.Q. ne finance pas les consultations que le C.R.D. veut entreprendre, mais bien les projets qui lui sont sympathiques. Alors, suite aux Missions l'O.P.D.Q. finance de façon très temporaire des

---

(11) Projet Estrae, Livre blanc sur l'orientation du développement en Estrie. Office de planification et de développement du Québec, en collaboration décembre 1972, page 286.



consultations inachevées pendant la mission (Dossier des paroisses marginales en Abitibi-Témiscamingue) ou des études de mise à jour dans des secteurs très particuliers avec la collaboration du ministère impliqué (zonage agricole etc...). Ainsi puisqu'elle contrôle le financement, l'O.P.D.Q. contrôle la consultation de la population. D'autre part, parce que l'O.P.D.Q. finance également une grosse part des budgets de fonctionnement des C.R.D., elle menace de retirer aux C.R.D. leur accréditation s'ils emploient leur budget de fonctionnement à des fins de consultation. C'est une forme de "cul de sac" qui plaît à certains C.R.D. parce qu'ils peuvent être assurés d'un financement minimum.

### 3. Les plans de développement

Les missions ont produit des esquisses devant conduire à la rédaction et la mise en oeuvre de plan. S'il y a eu plan, les C.R.D. et les populations régionales en ont été écartés et personne n'en a entendu parler. Il y a eu certaines ententes fédérales-provinciales pour le financement de quelques-unes des recommandations des missions mais on ne peut qualifier ces ententes de plans. Entre temps, les C.R.D. avaient peu à dire et peu de consultation à faire sur ces dossiers qui majoritairement étaient tenus secrets.

### 4. Les schémas de développement ou d'aménagement régional

Dès 1973, l'O.P.D.Q. centra les travaux de ses conférences administratives régionales sur la préparation de schéma de développement ou d'aménagement régional. On avait alors cru aux nombreuses qualités

de l'aménagement du territoire, donc en la profession d'urbaniste, pour solutionner certains des problèmes de la planification et l'O.P.D.Q. et ses C.A.R. se sont vus confier la responsabilité de préparer un schéma d'aménagement régional pour chacune des régions administratives du Québec. Ainsi maintenant on ne fait plus de plan mais un schéma pour la préparation duquel peu ou point n'est besoin de consulter. De cette façon les C.R.D. qui au cours des années 72-73-74 se demandaient ce qui advenait des plans régionaux de développement se sont vus demander d'attendre la première ébauche de l'inventaire (soeur jumelle du rapport de la mission, du moins pour l'Abitibi-Témiscamingue) devant être publiée en septembre 1975, mais qui ne l'a pas encore été en juin 1977.

En conclusion, depuis les missions les C.R.D. ont vu leurs volontés de consultation de la population orientée et parfois éconduite par l'un ou l'autre des événements précédents, si bien que les C.R.D. ont perdu tout contact global véritable avec les populations de leurs milieux. Ils ont même en certaines occasions joué un rôle de modérateur des populations régionales. Entre temps, les C.R.D. émettent des avis sur certains dossiers ou secteurs de développement. Cependant, on leur prête souvent peu d'attention dans les organismes gouvernementaux comme dans les populations régionales. Les C.R.D. n'ont plus la crédibilité qu'ils avaient su construire pendant les missions et avec les avis qu'ils avaient exprimés. Plusieurs citoyens ont le sentiment que ces avis ont été peu respectés et je suis porté à leur donner raison.

## CINQUIEME PARTIE

### LES RESULTATS

Tous les jours de notre vie, nous posons des actes, nous agissons. En fait notre vie, comme celle d'un organisme, est constituée par une suite ininterrompue d'activités qui ont été faites ou menées. Or chacun de ces actes est dicté par un but que l'on s'est fixé ou qui nous est donné. On agit donc toujours pour produire un effet, un résultat. Ainsi toute action tend à produire effectivement un résultat.

Ce que je tâcherai d'analyser ici, ce sont les résultats ou les effets qui découlent de l'intervention de l'O.P.D.Q. dans les trois régions à l'étude. Ces résultats peuvent être prévus et réalisés, imprévus, latents, réels ou inattendus, il n'en demeure pas moins qu'ils ont une nature et c'est de cette dernière que je m'efforcerai de traiter selon les aspects suivants:

- impacts économiques
- impacts politiques
- impacts sociaux
- impacts idéologiques

Dans un premier temps, je traiterai de ces impacts en demandant: les missions "qu'ossa donne" et dans un deuxième temps je tenterai

de comparer ces résultats avec ceux du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.)

#### A. LES MISSIONS QU'OSSA DONNE?

Nous avons vu précédemment qu'une mission devait aboutir d'abord à une esquisse de plan et ensuite à un premier plan. Or des plans il n'y en a pas eus. Il y a eu des esquisses de plan et des avis des populations, documents dont on s'est vite dépêché d'oublier le contenu. Mais tout de même les missions qu'est-ce que ça donne? En tentant de répondre à cette question selon certaines dimensions ou selon des impacts nous pourrions peut-être trouver une réponse.

##### 1. impacts économiques

Dans le discours prononcé par l'Honorable Marcel Masse, Ministre responsable de l'O.P.D.Q. devant le Conseil Economique Régional du Saguenay Lac St-Jean le 9 décembre 1968, lors du lancement officiel de la Mission nous pouvons discerner la raison économique qui insiste le gouvernement à agir. Ce sont les disparités régionales.

*"Les disparités régionales constituent l'un des problèmes majeurs du Québec contemporain. Pour les décrire, on a recours à divers indices statistiques. On peut, par exemple, comparer la région du Saguenay Lac St-Jean au Québec dans son ensemble ou à la région montréalaise en termes de revenus per capita, de chômage, d'emplois créés, d'urbanisation, de migration etc..."*

*Quels que soient les indices utilisés, un fait brutal demeure; le progrès ne se répartit pas uniformément à l'intérieur du Québec et les régions du Québec ne contribuent pas toutes leur quote-part à la création du niveau de bien-être auquel les québécois aspirent". (1)*

Marcel Masse poursuit:

*"Le gouvernement du Québec est conscient de cette situation, et plusieurs de ses politiques les plus récentes visent à améliorer la situation faite aux populations pour lesquelles les disparités régionales constituent moins un thème d'analyse qu'une réalité quotidienne". (2)*

Et Monsieur Masse de conclure:

*"Les disparités régionales existent donc. Le Gouvernement et les populations régionales en sont conscients. En plus de constituer en soi un problème social majeur, des disparités représentent dans une perspective de long terme, une menace à la permanence même du progrès de l'ensemble du Québec.*

*Une vue trop pessimiste des choses risquerait cependant d'induire tout le monde en erreur. Nous avons, en effet, en cette matière, acquis une certaine expérience au cours des récentes années au Québec. Principalement, nous avons appris à mieux identifier le problème des disparités régionales et nous avons commencé à mettre au point des méthodes qui permettent de lutter efficacement contre ce phénomène.*

- 
- (1) Discours de l'Honorable Marcel Masse, Ministre responsable de l'O.P.D.Q., devant le Conseil Economique Régional du Saguenay Lac St-Jean, le 9 décembre 1968.
  - (2) Discours de Marcel Masse, Op. Cit.

*Ainsi, à la lumière de nos connaissances, les disparités régionales se présentent maintenant beaucoup moins sous le jour de multiples petits problèmes indépendants les uns des autres, que sous celui d'un seul problème, vaste et global, de déséquilibre entre les structures économiques et sociales des régions rurales du Québec moderne d'une part, et les nouvelles aspirations des populations de ces mêmes régions, d'autre part. En conséquence il apparaît maintenant possible de se donner des objectifs de distribution équitable du progrès à l'intérieur du territoire québécois, des objectifs de développement régional qui font appel à l'aménagement rationnel de l'exploitation des ressources, à la décentralisation de certaines activités économiques, à l'urbanisation plus poussée des régions elles-mêmes, à la décentralisation de l'administration gouvernementale, à la coordination des diverses interventions, lois et politiques du Gouvernement et, sans doute particulièrement, à une étroite collaboration entre les centres de décision privés les plus divers et le Gouvernement. En un mot, nous pouvons maintenant recourir à la planification régionale comme moyen de réaliser les objectifs d'un développement régional que tout le monde souhaite". (3)*

Le problème économique auquel le Gouvernement du Québec voulait s'attaquer était d'abord les disparités régionales. Est-ce que les missions et les actions qu'elles ont suscitées, ont réussi à atténuer ces disparités. Si j'en crois le "Bulletin économique" publié par la Banque Provinciale en août 1976, les disparités régionales demeurent encore importantes au Québec, malgré les efforts de planification et les politiques de développement.

---

(3) Discours de l'Honorable Marcel Masse, Op. Cit.

La Banque cite au crédit de ces politiques:

*"Une relative atténuation des écarts de revenus personnels per capita et la productivité du secteur de la fabrication dans certaines régions". (4)*

Parlant du produit intérieur brut par région le même rapport mentionne:

*"La situation s'aggrave considérablement pour ce qui est des régions de Trois-Rivières, des Cantons de l'Est, le Nord-Ouest et le Saguenay Lac St-Jean". (5)*

Plus loin le rapport mentionne:

*"Les indicateurs du marché du travail, pour l'année 1975, font une fois de plus apparaître la situation quelque peu privilégiée des trois régions de Montréal, Québec et Outaouais. Alors que cette année là, le taux moyen de chômage dans la province était de 8.1%, ces trois régions étaient les seules à enregistrer un taux inférieur à 10%. Le taux le plus élevé de chômage se situait alors dans le Bas St-Laurent / Gaspésie 17.2%". (6)*

Ainsi l'image des disparités régionales et leur évolution est très nette. Impossible de comparer l'évolution économique des régions du Québec, sans accorder une place prépondérante à la région de Montréal.

- 
- (4) Bulletin mensuel de la Banque Provinciale, "Bulletin Economique" Août 1976
  - (5) Bulletin mensuel de la Banque Provinciale, "Bulletin Economique" Août 1976
  - (6) Bulletin mensuel de la Banque Provinciale, "Bulletin Economique" Août 1976

Toutes comparaisons se font par rapport à Montréal.

Si nous examinons la structure des économies régionales nous ne pouvons que constater que les régions du Québec se divisent en deux groupes: A) les régions ressources; B) les régions dont le secteur manufacturier est important.

A. les régions ressources sont:

Le Bas St-Laurent / Gaspésie, le Saguenay Lac St-Jean, l'Abitibi-Témiscamingue et la Côte Nord. L'économie de ces régions est basée sur l'exploitation de la forêt et des mines et ce qui nous frappe particulièrement, c'est le peu d'importance de leur secteur de transformation ou secteur manufacturier ainsi que leur éloignement de Montréal.

B. les régions dont le secteur manufacturier est important sont:

Evidemment les autres régions du Québec mais pas toutes au même titre. La région de Québec et celle de l'Outaouais ont un secteur manufacturier faible qui est compensé en grande partie par l'activité gouvernementale. La structure de l'industrie manufacturière des régions de Trois-Rivières et des Cantons de l'Est est presque identique et cette industrie est le papier ainsi que certaines industries à bas salaires: le textile et le vêtement.



*"La région de Montréal présente la seule structure manufacturière véritablement diversifiée. Montréal possède une économie véritablement diversifiée, même au plan agricole". (7)*

Montréal est donc la métropole mais c'est une métropole satellite au service de la métropole américaine, qui elle prend les décisions et agit sur son économie, alors il est faux de prétendre comme Marcel Masse l'a fait dans son discours cité précédemment que la planification régionale pouvait amorcer le développement et faire la lutte aux disparités régionales. Il faut se rappeler que le Canada était encore en 1867 une colonie de la Grande Bretagne, alors métropole industrielle et commerciale mondiale. Les Etats-Unis ont maintenant ce titre de métropole et ils s'en servent bien.

*"Lorsque nous examinons cette structure de métropole-satellite nous constatons que chacun de ces satellites, jouent le rôle d'un instrument qui sert à pomper le capital ou le surplus économique de ses propres satellites et de canaliser une partie de ces surplus vers la métropole mondiale dont ils sont tous les satellites. En outre, chaque métropole nationale et locale sert à imposer et à maintenir la structure mopoliste et les rapports d'exploitation de ce système aussi longtemps que cela servira les intérêts des métropoles. Et ces dernières profitent de cette structure globale, nationale et locale, pour stimuler leur propre développement et continuer d'enrichir leurs classes dirigeantes". (8)*

---

(7) Fréchette P., Jouandet-Bernadat R., Vézina J.P. L'économie du Québec, les Editions H.R.W. Ltée, Montréal 1975, page 369.

(8) Frank André Gunder, Le développement du sous-développement, l'Amérique Latine, deuxième édition augmentée. François Maspero, Paris 1972, page 23.

C'est aussi en ce sens que les économistes Higgins, Martin-Raynauld ont étayé leur thèse concernant: *"Les orientations du développement économique régional dans la Province de Québec"*. (9)

Ainsi donc c'est dans un climat conflictuel du moins sur le plan idéologique que les Missions avaient à proposer des actions pour diminuer les disparités régionales. Québec, par le Ministre Marcel Masse, propose la planification régionale en commençant par les régions les plus défavorisées; Ottawa, se servant d'économistes québécois, propose de centrer les efforts sur le développement de la métropole:

*"Une gestion efficace de la croissance consiste dans le premier cas à créer ou à renforcer les circuits d'échange entre les régions du Québec et le pôle de développement de Montréal..."* (10)

Il n'y a donc rien de surprenant de constater aujourd'hui que les disparités régionales sont à peu de différence près les mêmes qu'elles étaient au début des années 1960.

Plusieurs personnes me diront quand même que les Missions ont eu une influence sur le développement économique régional. Il faudrait aller voir de plus près par des recherches appliquées mais moi je continue à penser que les missions ont eu peu d'influence.

---

(9) Higgins Benjamin, Martin Fernand, Raynauld André, les orientations du développement économique régional dans la Province de Québec. Ministère de l'Expansion Économique Régional, Ottawa, 21 février 1970.

(10) Higgins Benjamin, Martin Fernand, Raynauld André, les orientations du développement économique régional dans la Province de Québec. Ministère de l'Expansion Économique Régional, Ottawa, 21 février 1970.

Exemple:

- Chacune des trois missions recommande l'augmentation et la rationalisation de l'exploration minière. Cette recommandation a influencé les travaux de la Société Québécoise d'exploration Minière (SOQEM), mais cette dernière se voyait obligée de faire de l'exploration sur des terrains jamais explorés auparavant donc peu propices à la découverte de nouveaux gisements, alors que les terrains prometteurs de gisements sont entre les mains des compagnies minières qui elles attendent les moments propices au développement de tels gisements. Or pour toute personne qui connaît quelque peu l'exploitation des ressources minières, une recommandation comme celle d'augmenter l'exploration ne lui fait pas visualiser une grosse augmentation de l'activité minière. D'autre part, dans ce secteur les prévisions des missions du Saguenay Lac St-Jean et de l'Abitibi-Témiscamingue se sont avérées fausses. On prévoyait le maintien des activités minières au Saguenay Lac St-Jean, mais on sait que depuis la baisse du prix du cuivre les mines de Chibougamau ont beaucoup de difficultés ce qui a causé la mise à pied de quelques centaines de travailleurs. En Abitibi-Témiscamingue les prévisions faites se sont avérées assez justes, mais cela est dû à la libération de la vente de l'or sur le marché international qui a comme effet de maintenir la production des mines auparavant en difficulté. Cet exemple nous démontre que les recommandations des missions ont peu influencé le développement économique régional en temps que tel.

- La mission Estrae a fait une bonne étude et plusieurs recommandations concernant l'industrie du textile. Où en sommes-nous

aujourd'hui? Devant la fermeture éventuelle de nombreuses usines suite à la politique fédérale d'importation de ces produits. On vient de réajuster cette politique mais ces réajustements se font trop tardivement pour que cette industrie prenne de l'expansion; elle ne sera que maintenue pour quelque temps.

## 2. impacts politiques

Dans le discours du Ministre Marcel Masse cité précédemment, celui-ci parle des nouvelles aspirations des populations régionales et des politiques de développement récentes mises en oeuvre par les gouvernements. Je tenterai donc de traiter des impacts politiques des Missions selon ces deux aspects:

### A. les nouvelles aspirations des populations régionales

Si la politique est:

*"L'ensemble des actions qui, à l'intérieur d'un système social, mène aux décisions impératives ou obligatoires pour ce système social. Cette définition intègre l'idée de pouvoir et l'idée d'action collective dans une société, c'est-à-dire l'essentiel des deux gammes de définitions possibles de la politique". (11)*

Nous pouvons dire suite à cette définition que les deux idées de pouvoir et d'action collective étaient les bases des aspirations des populations régionales au moment des Missions.

---

(11) Bernard André, la politique au Canada et au Québec, les Presses de l'Université du Québec, Montréal 1976, page 10.

Au sujet du pouvoir nous pouvons dire: que les régions périphériques et de ressources sont sans pouvoir:

*"Cette absence de pouvoir provient à la fois de la structure socio-politique intérieure (décisions prises par les grandes compagnies minières et forestières dont les sièges sociaux sont situés à New-York, Toronto, Montréal etc...) et de l'éloignement des centres gouvernementaux de décisions. L'éparpillement des populations sur de vastes territoires multiplie, donc affaiblit certains centres de décisions locaux alors que les centres administratifs de décisions sont centralisés à Québec et sont extrêmement difficiles d'accès. De plus les décisions concernant les régions prennent plus de temps à se prendre parce qu'il est plus difficile aux politiciens et aux fonctionnaires gouvernementaux de saisir la nature des problèmes et forcément l'originalité nécessaire des solutions". (12)*

Cette aspiration de pouvoir par le rapprochement des structures gouvernementales des citoyens a été bien comprise par l'O.P.D.Q. qui à l'occasion des Missions recommande la nomination d'un coordonnateur régional pour chaque ministère, lequel coordonnateur est membre de la Conférence Administrative Régionale. Ces structures ont été mises en place depuis l'avènement des missions mais nous pouvons mettre en doute les responsabilités des coordonnateurs régionaux de même que leur influence sur les décisions sectorielles devant être prises

---

(12) Rheault, René, le Nord-Ouest une région marginale, texte publié dans le Bulletin de l'Association des Géographes de l'Amérique Française, no 12, décembre 1969.

pour leur région. La structure est donc en place, il faudra attendre encore avant de pouvoir évaluer si elle répondait vraiment à cet objectif de rapprochement entre gouvernants dans le sens d'exécutants ou fonctionnaires, et gouvernés. Entre temps cependant, cette structure de l'avis de plusieurs personnes ressemble beaucoup plus à un système de distribution du courrier ou à une messagerie qu'à une décentralisation des actions et des décisions administratives.

L'idée d'action collective se concrétisait pour sa part par l'association des C.R.D. et par conséquent de la population, selon l'O.P.D.Q., à l'action de consultation. En faisant participer la population aux formes de consultation que nous avons vues dans un chapitre précédent, on faisait le pari que cette action engagerait cette population dans une prise en main collective de son développement. C'est ici aussi du moins pour le moment un résultat qui n'apparaît pas encore.

#### B. les récentes politiques de développement

Le Gouvernement Fédéral, met sur pied en 1961 son premier projet A.R.D.A. (Aménagement Rural et de Développement Agricole), c'est de ce projet que seront tirés les fonds nécessaires à l'expérience du B.A.E.Q. En 1966 le fédéral crée le FODER (Fonds de Développement Economique Rural) qui lui permet le financement d'opérations d'envergures. C'est de ce fonds que proviendra la partie fédérale des supposés 250 millions présumément injectés dans le Bas St-Laurent / Gaspésie entre 1968 et 1973. C'est avec la création du Ministère de l'Expansion Economique Régional (M.E.E.R.) en 1969 que le développement régional prit un

nouveau virage. C'est l'époque des zones spéciales et du financement direct des entreprises selon le nombre d'emplois créés.

Le gouvernement québécois voulait et avec raison contrôler cette manne fédérale qui était investie dans le développement régional. Il créa donc ses propres fonds de subventions aux industries en développement et tenta avec l'O.P.D.Q. de contrôler le développement régional donc la venue au Québec des fonds ARDA et la désignation des zones spéciales. Les missions font partie des programmes financés par ARDA de même que les quelques projets de développement sectoriel approuvés par les missions et mis en marche suite à celles-ci.

Cependant à l'analyse, nous nous rendons compte que les programmes que le Québec, par le biais de l'O.P.D.Q., fait financer par le fédéral sont des projets et des programmes qui auraient dû normalement relever de la programmation régulière des ministères en cause. Exemples: le reboisement des terres publiques et des lots agricoles devant retourner à la forêt; l'amélioration du potentiel forestier par des travaux sylvicoles. Ce qui signifie que les politiciens du Québec, qui prêchent le fédéralisme rentable, se servent de la manne fédérale pour faire croire aux québécois que des programmes de développement économique sont mis en oeuvre et que tout ira bientôt mieux. Donc ce qui se fait est rentable et produit des résultats en terme de réthorique politique: les députés et ministres du Gouvernement Bourassa peuvent chanter de telles réalisations mais en y regardant de plus près l'injection de quelques millions supplémentaires (encore qu'il faut prouver qu'ils sont versés en plus) dans certains secteurs du développement de ressources

ne garantissent aucunement le développement régional.

*"La principale raison pour laquelle toutes les politiques de développement régional ont jusqu'à maintenant été un échec, est qu'elles n'ont jamais été posées en terme de comportement des agents économiques et de vocation économique des régions". (13)*

Les actions de planification dont nous parlons de même que les supposés programmes de développement économique qui en résultent sont posés en terme politique genre électoraliste. Les citoyens des régions où se sont déroulées les Missions avaient entrepris le débat public du développement en plus de faire le procès des derniers gouvernements et partis politiques. Les citoyens proposèrent même des solutions radicales, exemple: en Abitibi-Témiscamingue: "le mouvement pour la onzième province". C'est donc pour désamorcer les débats publics engagés que les Missions de planification prennent leur signification politique. En ce sens elles ont produit un résultat et l'élection québécoise d'octobre 1973 confirme cette affirmation.

### 3. impacts sociaux

Les disparités régionales constituent le principal fardeau des populations des régions à l'étude. Les missions ont-elles permis de réduire ce fardeau qui se traduit par un taux de chômage élevé par exemple? Les réponses à une telle question sont trop simples. Les missions n'ont pas eu comme résultat immédiat un abaissement du taux de chômage régional, et pour cause elles n'ont pas prévu et elles pouvaient difficilement prévoir

---

(13) Fréchette P. et al. L'Economie du Québec, Op. Cit., page 377.



l'affaïssement du prix du bois de construction sur le marché américain, pas plus que les difficultés d'écoulement des copeaux des usines de sciage auprès des industries de pâtes et papiers. Ces faits non prévus, ont eu une influence significative sur le taux de chômage des régions à l'étude pour les années 1974-75 et 76. Les forestiers ayant peu de travail, plusieurs réactions en chaîne avaient comme conséquences de ralentir d'autres secteurs d'activités et ainsi grossir les rangs de chômeurs. Comme toujours dans ces circonstances ce sont les citoyens les plus socialement défavorisés qui écopent le plus. Mais, me dira-t-on, c'est grâce aux missions que certaines sommes d'argent supplémentaires ont été injectées dans les régions. Pour ma part, je crois que ces argents investis dans des secteurs dits économiques sont en définitive une forme d'assistance sociale déguisée. On donne aux industriels croyant qu'ils investiront et fourniront ainsi plus d'emplois et de meilleures rémunérations aux individus et familles pauvres de la région. Nous pouvons donc présumer que les activités missionnaires gouvernementales axées sur des disparités régionales n'ont pas, à proprement parler de résultats, de conséquences sociales pour les collectivités régionales, puisque de plus, pour les secteurs de développement social les missions ne recommandent pas de développement mais de continuer les politiques alors en cours.

Les missions, leur rapport et les consultations qu'elles ont suscitées auprès des populations régionales et des instances gouvernementales sont des instruments de conscientisation, c'est là leur impact social le plus significatif.

Comme instrument de conscientisation collective, les missions comme nous l'avons vu dans le chapitre traitant de la consultation, n'ont pas réussi avec les C.R.D. à créer dans chaque région un véritable débat collectif, mais nous pouvons constater que les rapports des missions, malgré leurs faiblesses, dévoilaient aux populations régionales l'état de leur situation socio-économique. En effet, les populations des régions à l'étude n'avaient pas eu la chance de confronter leur vécu et leur réalité avec les statistiques et considérations gouvernementales concernant le progrès et la croissance de plusieurs secteurs d'activités. Du point de vue information les rapports des missions sont une source importante, un portrait assez fidèle de la situation qui permet à l'individu intéressé de puiser les éléments nécessaires à sa propre analyse de la situation.

Dans un deuxième temps la consultation, des populations régionales quoique peu élaborée, a suscité pour sa part de bonnes prises de conscience auprès d'un public intéressé à l'amélioration des situations régionales. Cette conscientisation est très importante en ce sens qu'elle met en rapport l'état de la situation et les moyens souhaitables devant être mis en oeuvre pour solutionner les problèmes.

Dans un troisième temps ce sont les différents ministères provinciaux qui prennent conscience d'un certain nombre de leurs problèmes administratifs et organisationnels par rapport à leurs modalités de fonctionnement dans les régions. De plus ces ministères qui suite à la création de la Conférence Administrative Régionale et à la nomination de leur représentant régional peuvent dans ce nouveau mode administratif

prendre régionalement conscience de l'influence de leurs actions sur les activités des autres ministères.

Une prise de conscience, je crois, s'est effectuée dans chacune des régions à l'étude, en ce qui a trait au bien-fondé de la consultation de l'O.P.D.Q. dans la forme exercée au cours et après les travaux des missions. Les C.R.D. savent maintenant que la consultation de la population doit se faire à l'année longue et non pas, ou plus, seulement sur certains dossiers et en période extraordinaire. Les missions ne sont pas le seul élément de cette prise de conscience au niveau des C.R.D., mais moi je pense qu'elles y ont contribué pour beaucoup.

Une dernière prise de conscience s'est faite dans chacune des régions en ce sens que les citoyens ont constaté que leur région était pauvre. En effet, les populations régionales ont découvert de façon plus flagrante leur isolement, leur aliénation suite à leur situation économique pourrissante depuis longtemps, leur oubli par le reste du Québec et surtout l'émigration massive de leurs éléments les plus actifs. Les populations régionales ont reconnu que le processus d'émigration pose de sérieux problèmes de leadership en même temps que des problèmes psychologiques d'insécurité personnelle et collective à cause de l'effritement des structures sociétales et de leurs reconstructions. Ces problèmes sont d'autant plus aigus que l'insécurité personnelle et collective des citoyens est influencée par les difficultés de communication que posent les distances géographiques et culturelles qui séparent les populations des décisions qui les concernent directement. Les citoyens des régions à l'étude ont pris conscience de la pauvreté

de leur qualité de vie due pour sa part à la structure économique d'exploitation des ressources naturelles.

L'instabilité des ces exploitations, leur fermeture (spécialement les mines mais aussi les entreprises forestières) ainsi que le gaspillage que les exploitants font dans l'environnement sont autant de facteurs qui agissent directement sur les sentiments d'appartenance des citoyens à leur milieu et contribuent ainsi à façonner une mentalité de nomade. Dans le cas de l'Estrie et de son industrie du textile c'est plus une mentalité d'opprimé que les citoyens se découvrent avec des salaires peu élevés. Mais comme dans les autres régions et ce pour toutes les possibilités d'emploi et de travail chaque citoyen sait qu'il n'a pas le choix et qu'il doit conserver son travail. C'est un peu comme dans les "Républiques de bananes" l'oppression de la métropole économique se fait sentir constamment.

#### 4. impacts idéologiques

Les missions ont été des véhicules idéologiques en ce sens qu'elles ont été le tremplin public nécessaire à la semence ou à l'affermissement de certaines idées ou conceptions utiles aux tenants du pouvoir. Trois grandes idées ont particulièrement guidé les travaux des missions et j'essaierai de faire ressortir les résultats qu'elles ont produits dans les régions.

##### A. le progrès ou développement dépend de la croissance économique

Cette première idée largement répandue chez les entrepreneurs et les

hommes d'affaires découle directement du libéralisme économique développé par un certain nombre de ténors du système capitaliste. Il est sûr que la croissance des emplois et des salaires créera dans une région des effets de bien-être général cependant tout le monde sait que ce fait ne rend pas cette région ou cette société adulte. Selon ce concept c'est le système production/consommation qui est privilégié et tout s'organise selon le système industriel. Même l'école dans ce contexte est devenue "mécaniste". (14)

Là, chaque élève comme sur une chaîne de montage se voit attribuer un espace de trois pieds par trois à l'intérieur duquel il doit docilement accomplir comme à l'usine les tâches qui lui sont assignées par le maître (traduction libérale de boss). Bien que cette idéologie de la croissance économique soit déjà bien ancrée dans la population, les missions n'ont rien produit qui puissent contrecarrer le mouvement, au contraire les rapports des missions confirment cette idée que seule la croissance économique puisse générer un niveau de bien-être acceptable pour tous. Les missions ont centré leurs efforts sur l'étude des possibilités de création d'emplois dans chacune des régions. Cette idée correspond avec la thèse de la création des cent mille emplois du parti libéral qui d'ailleurs réussit à prendre ainsi le pouvoir en avril 1970.

Les missions sans prendre parti pour l'une ou l'autre idéologie du développement auraient quand même dû s'inspirer de l'autre conception du développement ce qui aurait aidé les citoyens à mieux comprendre les

---

(14) Conseil Supérieur de l'Education, l'Activité éducative, Rapport annuel 1969-1970, page 35.

problèmes avec lesquels ils sont confrontés aujourd'hui puisque comme le dit Gérald Fortin:

*"Développer une société devient alors synonyme de rendre cette société et ses membres adultes. Développer veut alors dire prendre les actions nécessaires pour que les citoyens d'une société puissent s'épanouir pleinement. Cette conception du développement implique qu'une conception de l'homme et de sa vie sociale soit explicitement choisie comme souhaitable et que par la suite des actions efficaces soient entreprises pour rendre possible la réalisation de cet idéal. L'efficacité de l'action peut alors exiger des transformations profondes soit dans le système social, soit dans le système politique, soit dans le système économique. La rationalité de l'action, même si elle se mesure plus facilement dans l'économie, ne peut être restreinte à cette seule sphère de l'activité humaine; elle doit s'étendre à tous les secteurs de la vie sociale". (15)*

#### B. la planification est restrictive

Alors que pour la plupart des citoyens le concept de planification est un concept global, les missions, en dirigeant leurs activités d'étude aux seuls secteurs touchés par l'activité du gouvernement provincial, restreignent le concept de planification. Dans les faits les missions ont, à mon avis, voulu restructurer, resituer et programmer l'activité gouvernementale au niveau des régions du Québec afin de donner une apparence moderne (new look) à ses structures administratives qui elles

---

(15) Fortin Gérald, La Société de demain: ses impératifs, son organisation. Commission d'enquête sur la santé et le Bien-Être Social, annexe 25, Québec 1970, page 7.

accordent une attention expéditive et intelligente aux affaires journalières. C'est d'ailleurs en gros la thèse de la "gestion de croissance" développée par les économistes Higgins-Raynauld-Martin.

Pour eux:

*"Une gestion efficace de la croissance consiste dans le premier cas à créer ou à renforcer les circuits d'échange entre les régions du Québec et le pôle de développement de Montréal... Dans le second cas une gestion efficace de la croissance consiste essentiellement à lever les obstacles. Une telle politique (i.e. le rôle du gouvernement) n'est pas aussi passive ou anodine qu'elle paraît au premier coup d'oeil". (16)*

Prise dans ce sens la planification appartient aux grandes entreprises privées et le gouvernement ne doit intervenir que pour faciliter les choses à ces dernières. De plus, cette vue restreinte de la planification rejoint et se fonde bien avec l'idéologie de développement comprise en terme de croissance économique. Bien sûr qu'il existe un besoin de saine gestion des structures administratives régionales mais de répandre une telle idée en la vendant pour de la planification c'est évidemment "passer un sapin" aux citoyens des régions. La planification du développement même régional impose certes une coordination des efforts à tous les niveaux, mais il ne faut pas que cette coordination soit libellée en terme de planification. De plus un plan global, contrairement aux esquisses régionales produites par les missions, aurait tenu compte des activités du gouvernement fédéral et des activités de toutes les entreprises privées

---

(16) Higgins Benjamin, Martin Fernand, Raynauld André, les orientations du développement régional dans la province de Québec, Op. Cit. page 149-150.

au niveau de chaque région.

Dans ce contexte l'idée de planification devient pure propagande, elle est rentable strictement au point de vue électoral. Ainsi ne s'attaquant pas aux causes réelles des problèmes régionaux, la situation globale s'en va lentement vers une impasse complète.

C. la participation consultative comme gage d'association des populations régionales aux décisions qui les concernent

En voulant associer les populations régionales aux travaux des missions par le biais des C.R.D. et leurs comités consultatifs l'O.P.D.Q. misait sur la participation comme thème idéologique pour laisser à ces citoyens l'impression qu'ils avaient contribué aux décisions prises. Comme on l'a vu précédemment peu de décisions ont été prises suite aux missions et les consultations réalisées par les C.R.D. ont peu contribué à influencer ces décisions. Pourtant tous les discours politiques ou technocratiques concernant les missions ont régulièrement traité de cette décision de participation. Alors les populations régionales y ont cru mais elles ont cru à cette idée de participation telle que définie par plusieurs de ses intellectuels. Selon Gérald Fortin:

*"La participation qui est de plus en plus revendiquée est en fait la démocratie qui reconnaît à l'ensemble des citoyens, la possibilité de prendre part activement à la définition des objectifs et des orientations de la société". (17)*

---

(17) Fortin Gérald, La Société de demain, Op. Cit. page 36.



Pour sa part Fernand Dumont dit:

*"La société n'est pas un simple mécanisme de division du travail qu'il s'agirait de rendre encore plus parfait mais elle est aussi, et surtout le lieu de rencontre d'un projet collectif où les hommes veulent être engagés avec toutes leurs valeurs". (18)*

La Commission Castonguay-Nepveu fait pour sa part le choix d'une "société de participation" après avoir reconnu l'obsolescence des institutions politiques au Québec en mentionnant:

*"Que ni les élus du peuple au gouvernement, ni le recours à l'opinion publique, ne peuvent assurer une relation suffisante entre l'Etat et les citoyens". (19)*

Pour atteindre ce type de société la Commission propose trois principes: la décentralisation, la participation consultative, ainsi que le droit à la représentation, à la contestation et à la revendication. C'est fort de ces définitions que les populations régionales ont cru aux idées de participations:

---

(18) Dumont Fernand, du sens nouveau de la solidarité et du leadership: des rapports entre les classes au Québec, in Les inégalités socio-économiques et la pauvreté au Québec, Symposium de Lévis. Conseil Bien-Etre du Québec 1965, page 270.

(19) Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-Etre, (Rapport Castonguay-Nepveu) Volume III, Le développement tome II, Québec 1971, page 176.

*"On est pas intéressé à participer seulement quand il y a une décision à prendre pour régler un problème; on veut participer à la planification des actions gouvernementales, aux décisions, aux contrôles et aux évaluations de ces décisions". (20)*

Mais elles ont vite été déçues et aujourd'hui les populations régionales et les groupes populaires qui souvent les représentent ont une image "plutôt négative face à la participation qui leur est proposée". (21)

Les citoyens ont été déçus de voir se dérouler sous leurs yeux l'organisation des structures de participation, la mise en oeuvre des moyens et les modalités de cette participation, ils ont compris et ils ont retiré leur confiance aux gouvernements et leurs représentants puisque les populations savent que:

*"La participation doit viser l'acte politique lui-même, elle doit être contrôle, contribution à la décision, sinon cogestion et autogestion". (22)*

Donc l'idéologie de participation véhiculée par l'O.P.D.Q., produit comme résultat une forme de scepticisme qu'il est maintenant difficile d'enrayer au sein des régions.

---

(20) Une consultation auprès des comités de citoyens et des groupes populaires. Rapport de l'équipe de consultation, Conseil des Affaires Sociales et de la Famille, Québec, mars 1975, page 64, discours d'un citoyen.

(21) Une consultation auprès des comités de citoyens et des groupes populaires. Rapport de l'équipe de consultation, Conseil des Affaires Sociales et de la Famille, Québec, mars 1975, page 92, discours d'un citoyen.

(22) Dion Léon, Société et Politique, la Vie des groupes, tome 11, P.U.L. Québec 1972, page 409.

Les Missions qu'ossa donne sur les plans économiques, politiques, sociaux et idéologiques? Un certain nombre d'espoirs vite déçus, donc des résultats très mitigés pour les populations régionales.

Par contre en procédant aux opérations missionnaires l'administration gouvernementale profitait des accalmies dans les revendications régionales pour mieux servir des dogmes impérialistes de la libre entreprise et de la consommation illimitée. Alors qu'on voulait rationaliser le développement de certaines régions telles le Saguenay Lac St-Jean, l'Abitibi-Témiscamingue et l'Estrie la même administration gouvernementale recommandait à ses maîtres politiciens de concéder la moitié de la Côte Nord à Rayonner Québec filiale de la multinationale I.T.T. (International Telephone and Telegraph). Les leçons apprises au Saguenay Lac St-Jean et en Abitibi-Témiscamingue dans le domaine des pâtes et papiers ne servaient donc à rien, tout comme les études et travaux entrepris par les Missions!!...

#### B. COMPARAISON DES RESULTATS DES MISSIONS AVEC LES RESULTATS DU B.A.E.Q.

A première vue les résultats obtenus par le B.A.E.Q. (Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec) ne sont aucunement comparables aux résultats produits par les Missions de planification. Le B.A.E.Q. a produit un esquisse de plan en 1965 et un plan en 1966; les missions, des esquisses de plan. Donc de façon générale il est impossible de comparer les Missions au B.A.E.Q. Cependant il m'apparaît important de faire ressortir certaines similitudes d'action, certaines inspirations

puisées à l'expérience et même certaines dimensions oubliées escamotées ou rejetées, d'une expérience à l'autre.

1- Une première similitude, pour ne pas dire copie, est la création des Conférences Administratives Régionales. La première fut créée en mai 1968 pour l'Est du Québec et la naissance d'une telle structure fait l'objet des recommandations de chacune des trois missions de planification. De tels organismes ont d'ailleurs été créés pour chaque région administrative du Québec, leur organisation découle plus de la forme d'action nécessaire pour faire croire en l'idée de décentralisation administrative que de la planification comme telle.

2- Nous pouvons également comparer la structure de chaque expérience:

- le B.A.E.Q., était un organisme privé i.e. une compagnie, composé de représentants de deux organismes (C.E.R.) de la région, il était subventionné par les gouvernements fédéral et provincial qui appliquaient ainsi les fonds de la loi A.R.D.A.
- les missions sont pour leur part des créations de l'O.P.D.Q., qui constitue un projet de base auquel s'adjoint des fonctionnaires des différents ministères impliqués. En Estrie on y adjoint de plus des personnes et organismes du milieu. Le leadership est toujours assumé par l'O.P.D.Q.

3- Les postulats du développement régional sont sensiblement identiques:

- au B.A.E.Q. les postulats suivants sont dégagés:

- a) *"Les régions périphériques disposent des ressources suffisantes pour qu'on puisse y amorcer et y soutenir un développement autonome;*
- b) *les citoyens eux-mêmes peuvent et doivent être les principaux artisans de ce développement". (23)*

- les missions ont le même premier postulat que le B.A.E.Q., c'est par contre au niveau du deuxième postulat qu'elles diffèrent beaucoup, les citoyens étant consultés au sujet du développement.

4- Des paris ou des propositions qui se ressemblent entre le plan du B.A.E.Q. et les missions. Par exemple, selon Jean-Claude Lebel le B.A.E.Q. propose les paris suivants:

*"... moderniser les secteurs traditionnels de base: agricole, forestier et des pêcheries. On accepte de réduire de façon considérable le nombre d'emplois créés par l'exploitation primaire de ces ressources, mais en procédant à une réorganisation complète, on espère stabiliser l'emploi au primaire.*

---

(23) Lebel Jean-Claude, l'Est du Québec, une expérience de planification régionale. Conférence prononcée à l'Université d'Ottawa le 2 mars 1972, 24 pages miméo.

-... création d'activités dynamiques nouvelles. Le secteur minier peut connaître une expansion assez significative... et le tourisme peut contribuer davantage au développement de la région.

-... l'industrialisation de la région.  
-... l'urbanisation de la région. Il regroupe sous ce titre tous les efforts qui doivent être faits pour concentrer les populations autour d'une vingtaine de noyaux urbains dotés des services essentiels...

-... l'émergence d'une conscience régionale qui donnera un sens à cette entreprise de transformation régionale qui..." (24)

Nous retrouvons dans les rapports de chacune des missions des recommandations qui ressemblent fortement aux paris énoncés ci-haut. A l'exception de "l'émergence de la conscience régionale" nous pouvons même penser que les missions, si elles ne les ont pas tout simplement copiés, se sont largement inspirées des paris et objectifs généraux du B.A.E.Q.

5- Les expériences de planification régionale se déroulent alors qu'un plan global de développement est inexistant. Pour le B.A.E.Q.:

*"Cette absence fut invoquée à postériori (30-06-66), par rapport au début des travaux du B.A.E.Q. (01-06-63) ce que, à tort, le B.A.E.Q. n'explique nulle part. Or, pour comprendre que cette absence de plan global impardonnable et inadmissible à la fin du B.A.E.Q.*

---

(24) Lebel Jean-Claude, l'Est du Québec, une expérience de planification régionale. Conférence prononcée à l'Université d'Ottawa le 2 mars 1972, 24 pages miméo.

(30-06-66) ne jouait pas du tout au début du B.A.E.Q. (01-06-63), il faut absolument savoir, qu'en 1963, l'élaboration de ce plan global pour le Québec était commencée par le Conseil d'Orientation Economique du Québec (C.O.E.Q.) depuis septembre 1962 avec exécution de la première phase prévue pour 1965 soit bien avant la fin des travaux du B.A.E.Q. qui devaient à l'origine, se terminer le 31-12-65". (25)

Pour les missions l'O.P.D.Q. procédait aux opérations même s'il n'y avait pas de plan global de planification pour le Québec, et s'explique:

"Effectivement, la planification régionale, telle qu'elle fut introduite au Québec comporte des limites. En premier lieu, l'absence des plans sectoriels et de plan global à l'échelle du Québec, constitue un obstacle majeur... En second lieu, les moyens dont l'Etat dispose pour planifier sont souvent mal utilisés ou insuffisants. Certains prétendent qu'il est vain de planifier dans un système où l'entreprise privée contrôle une large partie de l'économie..." (26)

Donc même en étant conscients des limites, les fonctionnaires de l'O.P.D.Q. continuent à vendre la planification régionale aux populations du Québec.

---

(25) Lesemann Frédéric, Thienot Michel, Animations Sociales au Québec, Rapport de recherche, Ecole de Service Social, Université de Montréal, octobre 1972, page 134-135.

(26) Esquisse de plan Régional, Rapport Synthèse, Mission de Planification du Nord-Ouest Québécois, O.P.D.Q. 1971, page 1 et 2.

6- Une autre ressemblance entre le B.A.E.Q. et les Missions est le temps écoulé entre le dépôt du plan et des rapports et la date du début de réalisation des travaux suggérés. Au B.A.E.Q. il a fallu deux ans, pour les Missions c'est accéléré, il faut en moyenne tout près d'un an et demi. Ce temps, tant de temps, contribue largement à atténuer l'élan, donc l'action que les opérations avaient suscitées. C'est Jean-Claude Lebel parlant du B.A.E.Q. qui dit:

*"Ces deux années, suivies d'une bonne année de mise en place et de tâtonnements administratifs, en 1968-69, à la suite de la signature de la première entente de réalisation, ont miné l'appui populaire dont le Plan jouissait en 1966". (27)  
Ce qui n'est pas peu dire.*

7- Au niveau apport monétaire, c'est-à-dire contribution des plans au développement régional par du nouvel argent; tous ceux qui ont vécu ou surveillé les expériences de près s'accordent à dire que malgré les millions provenant d'Ottawa par le biais d'ARDA, très peu de programmes ont réellement entraîné l'émission d'argent supplémentaire dans les régions. Cet argent aurait quand même été dépensé avec ou sans plan. C'est Jacques Parizeau qui affirme:

*"La signature de l'entente fédérale-provinciale sur le développement de la Gaspésie, loin de consacrer des objectifs de réorganisation et de modernisation élaborés par le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec,*

---

(27) Lebel Jean-Claude, l'Est du Québec, Conférence Op. Cit.



*ne comporte guère plus qu'une participation financière fédérale à des dépenses qui, pour l'essentiel, auraient de toute façon été engagées". (28)*

8- L'expérience de planification régionale est étroitement liée au climat social, politique et économique du début des années soixante et de l'évolution de ce même climat au cours de la décennie et au début des années soixante-dix. Donc de 1960 à 1966 suite à l'appel du "Maître chez nous" le Québec plonge dans une véritable expérience de planification: d'une part le B.A.E.Q. une expérience régionale, et d'autre part le Conseil d'Orientation Economique du Québec (C.O.E.Q.) qui commence à travailler à la production d'un plan global. L'idée d'un plan global est abandonnée en cours de route parce qu'elle présuppose, à mon sens, un choix politique que le gouvernement d'alors n'est pas disposé à faire, le considérant trop radical. De 1966 à 1970, suite à la victoire électorale inattendue de l'Union Nationale c'est une période de refroidissement des nouvelles idées et en même temps des actions entreprises par le gouvernement précédent. La planification en prend donc pour son rhume et elle vivote jusqu'à la création de l'Office de Planification et de Développement du Québec (fin 1968). Cette dernière, héritière des expériences passées et soumises aux pressions des régions qui réclamaient depuis longtemps leur plan (style B.A.E.Q.) reprit donc timidement les travaux, d'autant plus timidement que les québécois commençaient à penser que la planification était utopique dans le

---

(28) Parizeau Jacques, Introduction de l'Economie du Québec, Fréchette P., Jouandet-Bernadat R., Vézina J.P., Op. Cit., page XXVIII.

contexte politique où ils se retrouvaient depuis quelque temps. Donc, pour satisfaire à certaines pressions l'O.P.D.Q. créa les missions, lesquelles continuent leurs travaux après 1970 parce que la planification est un mot, quelque peu magique, qui va bien avec le jargon de cette équipe libérale élue sous les thèmes économiques de la rationalité administrative, de la création d'emplois et de la promesse d'une reprise économique. La planification donc:

*"Comme plusieurs des entreprises de cette époque elle eut pu contribuer à initier un mouvement irréversible d'excellence politique, sociale économique et administrative, à laquelle les québécois aspirent fondamentalement". (29)*

C'est donc dans ce contexte socio-politico-économique et culturel du Québec qu'il faut situer les expériences de planification régionale pour comprendre partiellement l'absence de résultats significatifs suite à des opérations si importantes pour les citoyens des régions en cause...

---

(29) Lebel Jean-Claude, l'Est du Québec, Conférence Op. Cit.

## CONCLUSION

En terme de planification systémique les Missions régionales de planification n'ont pas produit un plan aussi détaillé que le modèle dont je me suis servi pour faire cette analyse. Les missions ont produit des esquisses de plan, il ne fallait donc pas s'attendre à avoir en main des plans très complets. Mais de l'analyse qui précède je dégage les constatations suivantes:

- les analyses de situation préalables aux plans sont faites de façon plus élaborée et documentée à chaque Mission. L'analyse faite au Saguenay Lac St-Jean est la moins précise et l'analyse faite en Estrie est la plus spécifique. Serait-ce une conséquence de l'apprentissage fait, par l'O.P.D.Q. avec le temps et l'expérience vécue dans chaque région?

- les priorités dégagées par les analyses de situation n'incitent pas les auteurs des esquisses à spécifier de façon détaillée les résultats ou encore les performances qu'exigent la solution de ces besoins. Les esquisses de plan étudiées ne permettent pas de dire pourquoi de telles performances n'ont pas été proposées. Mon interprétation me porte à affirmer que la complexité du sujet "la planification socio-économique" et surtout les problèmes politiques qui s'y rattachent ne permettaient pas aux auteurs de situer précisément le sens des orientations à donner, ces dernières étant redevables à des décisions politiques qui ne se prenaient pas ou qui n'existaient tout

simplement pas. Ce serait une hypothèse à vérifier;

- le troisième chapitre qui analyse la qualité des objectifs fixés pour chaque Mission nous démontre le peu de précision de chaque objectif, c'est donc dire ici qu'une "analyse de mission" telle que proposée par la planification systémique ne pourrait pas être appliquée. Rappelons-nous qu'en terme de planification systémique il faut que la description de l'action à entreprendre de même que la description des exigences de performance de ces objectifs soient faits de façon à répondre aux questions de: - qu'est-ce qui nous démontrera que l'action est réalisée; - qui nous fera cette démonstration; - à quelles conditions cette démonstration est-elle faite; - quels sont les critères qui détermineront la réalisation de cette action. Bien sûr les Missions décrivent par les objectifs d'action fixés un certain nombre d'intentions du gouvernement mais ces intentions ne sont pas suffisamment précises pour servir de moteur à une intervention précise. Il serait de plus important en terme de recherche de voir comment les intentions du gouvernement ont été interprétées par les différents ministères impliqués, i.e. à l'intérieur même de son réseau d'acteur. D'autre part chaque Mission a dégagé des priorités d'action, on peut qualifier ces priorités de "profil de mission" en terme systémique si nous faisons abstraction des exigences de précision. Ce sont ces priorités d'action qui constituent le fondement même de chaque esquisse de plan mais avant d'être adoptées et mises à exécution elles sont soumises à la consultation des populations régionales.

- dans une approche systémique le mécanisme de rétroaction est un des plus importants puisqu'il permet de réajuster les intrants, les

activités et les extrants du système afin de parvenir à un résultat ou à un produit plus conforme aux exigences des systèmes qui emploieront de tels résultats. L'analyse du quatrième chapitre tend à démontrer l'organisation de cette rétroaction par rapport aux objectifs et priorités dégagés par chaque Mission de planification. Les organismes de consultation se sont bien acquittés de cette fonction de rétroaction. Cependant, la plus grande faiblesse de ce processus de rétroaction en terme systémique est sans aucun doute le moment de cette consultation. De façon systémique chaque phase du processus de plan constitue par elle-même un système et alors une rétroaction, c'est-à-dire qu'un avis des différents acteurs impliqués est nécessaire. Il y a bien eu au cours du processus d'analyse de la situation des consultations de comités sectoriels cependant, l'analyse globale de la situation n'a pas été l'objet de rétroaction. La rétroaction des organismes régionaux nous est connue mais elle a été faite après le dépôt de l'esquisse de plan, c'est-à-dire après l'établissement du profil de mission. C'est sûrement trop tard pour une première rétroaction. De plus, certains acteurs et je pense alors aux différents Ministères impliqués n'ont pas fait connaître leurs opinions, du moins pas publiquement, concernant l'esquisse globale ni même concernant le programme de leur propre secteur d'activités. Il serait intéressant d'analyser plus avant ce mécanisme de rétroaction avec chacun des acteurs impliqués dans et par les esquisses de plan;

- il faut remarquer que ce travail ne permet pas de faire une analyse de fonctions, une analyse de tâches de même qu'une analyse des méthodes et moyens tel que prescrite par la planification systémique. Nous devons alors dire qu'une esquisse de plan n'est pas encore le plan

lui-même et que les fonctions, tâches, méthodes et moyens n'ont pas à être précisés dans une esquisse. Je suis d'accord avec une telle réflexion cependant je dois dire qu'ambuté d'une description précise de ses fonctions, tâches, méthodes et moyens, un plan comme une esquisse n'est qu'une description d'intentions louables à souhaits mais peu ou pas réalistes et réalisables à court et moyen terme. A long terme ces intentions auront probablement eu le temps d'être oubliées;

- le dernier chapitre constitue une tentative d'analyse des résultats des Missions de planification régionales. Ce terme de résultat convient bien à l'approche systémique puisque ce terme est l'essence même de tout système. Si un système ne produit pas un résultat utilisable par un autre système ce sera la mort du premier parce que les systèmes sont des structures dynamiques. Or, tenter d'identifier les résultats des Missions régionales de planification d'une façon certaine ne peut pas être fait sans risquer de se perdre dans les conjonctures des contextes politiques, sociaux, économiques, culturels et idéologiques existant avant pendant et après chaque Mission. J'ai alors tenté d'évaluer sans instrument de mesure les impacts des Missions, en d'autre terme je voulais répondre à la question: ces opérations (les Missions) ont-elles modifié quelque chose dans les territoires où elles ont été conduites? Il n'y a que des débuts de réponse à cette question et pour pouvoir y répondre adéquatement il faudrait faire une recherche factorielle très compliquée.

De façon générale, mon analyse des Missions régionales de planification me démontre que la pratique de la planification est une activité des plus difficile et complexe. D'autant plus difficile et

complexe que le système que l'on veut planifier constitue l'environnement d'un nombre de plus en plus grand de systèmes eux-mêmes autonomes. Le concept de planification globale des activités socio-économique d'une région ou d'un état contient à mon sens tellement de sous-systèmes dont les activités sont imprévisibles, incontrôlables et parfois contradictoires qu'il devient impossible de contrôler toutes les variables et de les orienter vers un même résultat.

Pour ma part, je continue à croire que c'est la ferme volonté politique de planification qui détermine le résultat des entreprises planificatrices d'un gouvernement et c'est ce qui me fait dire comme à plusieurs citoyens que les gouvernements qui ont marqué l'histoire du Québec depuis 1960 n'étaient pas de ceux qui avaient pris la décision politique de planifier.

Apprécier les expériences de planification que sont les Missions régionales en terme positif ou négatif, en terme d'échec ou de réussite est impossible suite à cette analyse parce que nous n'avons pas suffisamment de mesures précises cependant, l'analyse systémique nous fait prendre conscience des nombreux défauts d'une intervention gouvernementale insuffisamment encadrée de volonté politique.

## BIBLIOGRAPHIE

### VOLUMES

BENJAMIN, Jacques, Planification et Politique au Québec, P.U.M., Montréal, 1974.

BERNARD, André, La politique au Canada et au Québec, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1976.

BERTELLANFFY, Ludic Van, General System Theory, Traduit par George Braziller, Dunod, 1973.

BETTELHEIM, Charles, Planification et croissance accélérée, Maspero, Paris, 1973.

BETTELHEIM, Charles, Problèmes théoriques et pratiques de la planification, Maspero, Paris, 1966.

CHIRCHMAN, C. West, The System Approach, Dell Publishing Co., New York, 1968.

\_\_\_\_\_, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être, (Rapport Castonguay-Nepveu), Volume III, Le Développement, Tome 1 et 2, Québec, 1971.

\_\_\_\_\_, Conseil Economique du Canada, Défi posé par la croissance et le changement, 5e exposé annuel, Ottawa, 1968.

\_\_\_\_\_, Conseil Economique du Canada, L'Etat et la prise de décision, 8e exposé annuel, Ottawa, 1971.

DION, Léon, Nationalisme et politique au Québec, Editions Hurtubise, H.U.M., Montréal, 1975.

DION, Léon, Société et politique la vie des groupes, Tome 1 - Fondements de la société libérale, Tome II - Dynamique de la société libérale, Presses de l'Université Laval, Québec, 1971, 1972.



- DION, Léon, La prochaine révolution, Leméac, Montréal, 1973.
- DUMONT, Fernand, MARTIN, Yves, L'analyse des structures sociales régionales, Presses de l'Université Laval, Québec, 1963.
- FORTIN, Gérald, La fin d'un règne, Hurtubise, H.M.H., Montréal, 1971.
- FRANK, André Gunder, Le développement du sous-développement, l'Amérique latine, 2e édition revue et augmentée, Maspero, Paris, 1972.
- FRECHETTE, P., JOUANDET-BERNADAT, R., VEZINA, J.P., L'économie du Québec, Editions H.R.W. Ltée, Montréal, 1975.
- GAGNE, Robert M., Psychological Principles in System development, New York, Holt Rinehart and Winston Inc., 1962.
- GAGNON, Gabriel, MARTIN, Luc, Québec 1960-1980, la crise du développement, Textes choisis, Hurtubise, H.M.H., Montréal, 1973.
- KAUFMAN, Roger A., Educational System Planning, Prentice-Hall Inc., 1976.
- LAJOIE, Andrée, Les structures administratives régionales, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1968.
- LANGEVIN, J.L., TREMBLAY, R., BELANGER, L., La direction participative par objectif, Presses de l'Université Laval, 1976.
- MAGER, R.F., Comment définir des objectifs pédagogiques, Gauthier Villars, Paris, 1972.
- MORIN, Claude, Le pouvoir québécois en négociation, Editions Boréal Express, Montréal, 1972.
- MORIN, Claude, Le combat québécois, Editions Boréal Express, Montréal, 1973.
- PARSONS, TALCOTT et All., Theories of Society, The Free Press of Glencoe, New York, 1961.
- RIOUX, Marcel, Les Québécois, Editions du Seuil, 1974.